



”Ungdomsgarantin håller på att försvinna”

– En kvalitativ undersökning om
ungdomsgarantins implementeringsprocess i
Österbotten

Pro gradu-avhandling i offentlig förvaltning

Angelica Hagman

Handledare: Sari Pikkala & Marko Joas

Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi

Åbo Akademi

Våren 2016

ÅBO AKADEMI – FAKULTETEN FÖR SAMHÄLLSVETENSKAPER OCH EKONOMI

Abstrakt för avhandling pro gradu

| | |
|---|--------------------------------|
| Ämne: Offentlig förvaltning, magisterprogrammet i offentligt ledarskap | |
| Författare: Angelica Hagman | |
| Arbetets titel: ”Ungdomsgarantin håller på att försvinna” – En kvalitativ undersökning om ungdomsgarantins implementeringsprocess i Österbotten | |
| Handledare: Sari Pikkala | Handledare: Marko Joas |
| <p>Abstrakt:</p> <p>År 2013 infördes ungdomsgarantin för att försöka stoppa den negativa trenden att ungdomsarbetslösheten ökar i landet. Trots ungdomsgarantins införande ökar ungdomsarbetslösheten fortfarande. Därför är syftet med denna avhandling att utgående från implementeringsteorier och den empiriska undersökningen som gjorts undersöka ifall det finns hinder i ungdomsgarantins implementeringsprocess.</p> <p>Forskningsfrågorna i avhandlingen är att kartlägga ifall det finns hinder i ungdomsgarantins implementeringsprocess och i så fall hurudana dessa är. Avhandlingen är avgränsad till Österbotten där det empiriska materialet samlats in våren 2016. Metoden som använts är kvalitativ forskningsmetod med semistrukturerade intervjuer. Materialet utgörs av åtta informantintervjuer med personer som arbetar med ungdomsgarantin. Fyra av informanterna arbetar på lokal nivå vid olika ungdomsverkstäder. De resterande fyra informanterna arbetar på regional nivå vid en myndighet. Dessa arbetar vid endera Österbottens arbets- och näringsbyrå eller vid Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland. Materialet har analyserats enligt abduktiv innehållsanalys.</p> <p>Resultaten från det insamlade materialet visar att det finns hinder i ungdomsgarantins implementeringsprocess. De främsta hindren som nämns är det allmänna läget på arbetsmarknaden och ekonomiska nedskärningar. Även det minskade antalet arbets- och näringsbyråer och dess konsekvenser nämns som hinder. Dessutom anser vissa av informanterna att informationsflödet och sekretessen mellan olika aktörer och nätverk är ytterligare hinder. Det framkommer i resultaten att nya projekt inom ungdomsgarantin som ersätter oavslutade projekt leder till överlappningar och dubbelarbeten och även dessa upplevs som hinder.</p> <p>Slutsatser som kan dras utgående från resultaten är att ungdomsgarantins genomförande behöver mera ekonomiska resurser. Dessutom behöver dess målsättningar konkretiseras och utvecklas mer långsiktigt så att både verkställare och brukare förstår syftet. Då kan ungdomsgarantin ha större möjligheter att implementeras framgångsrikt och ge positiva effekter på det finländska samhället.</p> | |
| Nyckelord: implementering, ungdomsgarantin, ungdomspolitik, ungdomsverkstäder, ungdomsarbetslöshet, sektorsövergripande samarbete, TE-byrå, Regionförvaltningsverket | |
| Datum: 17 maj 2016 | Sidantal: 90 + 3 sidor bilagor |

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| 1. Inledning | 1 |
| 1.1. Syfte | 2 |
| 1.2. Forskningsfrågor | 2 |
| 1.3. Avgränsning | 2 |
| 1.4. Disposition | 3 |
| 2. Ungdomslagen och ungdomspolitik | 4 |
| 2.1. Ungdomslagen | 4 |
| 2.1.1. Ungdomslagen förnyas | 4 |
| 2.2. Ungdomspolitik | 5 |
| 3. Ungdomsgarantin | 6 |
| 3.1. Förverkligande av ungdomsgarantin | 7 |
| 3.2. Regeringen Sipiläs förändringar i ungdomsgarantin | 9 |
| 4. Implementering | 11 |
| 4.1. Styrning | 12 |
| 4.2. Olika perspektiv på implementering | 12 |
| 4.2.1. Uppifrån-och-ner-perspektivet | 13 |
| 4.2.2. Nerifrån-och-upp-perspektivet | 13 |
| 4.2.3. Nätverksperspektivet | 15 |
| 4.2.4. Vedungs åtta implementeringsfaktorer | 16 |
| 4.3. Policyprocessen | 17 |
| 4.3.1. Olika modeller av policyprocessen | 18 |
| 4.3.2. Faser i policyprocessen | 19 |
| 4.4. Implementeringsprocessen | 20 |
| 4.4.1. En lyckad implementeringsprocess | 22 |
| 4.4.2. Förstå, kunna och vilja | 23 |
| 4.4.3. Problem i implementeringsprocessen | 24 |
| 4.5. Mina förväntade hinder | 26 |
| 5. Tidigare forskning | 28 |
| 6. Metod och material | 32 |
| 6.1. Forskningsmetod | 32 |
| 6.1.1. Tillvägagångssätt | 33 |
| 6.1.2. Intervjuarens roll | 34 |

| | |
|--|-----------|
| 6.1.3. Intervjuns fördelar och nackdelar | 35 |
| 6.1.4. Reliabilitet och validitet i kvalitativ forskning | 36 |
| 6.2. Material..... | 37 |
| 6.2.1. Ungdomsverkstäder | 37 |
| 6.2.2. TE-byrån | 38 |
| 6.2.3. Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland..... | 38 |
| 6.2.4. Informanterna..... | 39 |
| 6.2.5. Arbetslöshetssituationen i Österbotten | 42 |
| 6.3. Analysmetod och analysprocess | 44 |
| 7. Resultatredovisning..... | 46 |
| 7.1. Tema 1: Informanternas tankar om ungdomsgarantin..... | 46 |
| 7.1.1. Omfattas alla ungdomar av ungdomsgarantin i praktiken? | 46 |
| 7.1.2. Är ungdomsgarantins målsättningar realistiska? | 47 |
| 7.1.3. Fördelar och utmaningar med ungdomsgarantin | 50 |
| 7.1.4. Vad beror den ökande ungdomsarbetslösheten på? | 52 |
| 7.2. Tema 2: Informanternas tankar om ungdomsgarantins implementering..... | 54 |
| 7.2.1. Informationsflödet och kommunikation | 54 |
| 7.2.2. Tydliga roller i implementeringsprocessen..... | 56 |
| 7.2.3. Resurser och nedskärningar | 58 |
| 7.2.4. Hinder i ungdomsgarantins implementeringsprocess | 63 |
| 7.2.5. Vad kräver en lyckad implementering av ungdomsgarantin?..... | 67 |
| 8. Resultatdiskussion | 70 |
| 9. Avslutning | 81 |
| Litteraturförteckning..... | 85 |
| Bilaga 1 | 91 |
| Bilaga 2 | 93 |

1. Inledning

År 2013 togs ungdomsgarantin, vars syfte är att motverka att ungdomsarbetslösheten ökar och att försöka bryta den negativa spiralen med ungdomar som har svårigheter att hitta arbetsplats eller studieplats, i bruk i Finland. Trots detta projekt så har inte andelen unga arbetslösa arbetssökande minskat, utan den har snarare ökat. År 2013 var ungdomsarbetslösheten bland 15–24-åringar i Finland 19,9 procent, år 2014 20,5 procent och år 2015 22,4 procent. Ungdomsarbetslösheten har med andra ord ökat trots att ungdomsgarantin funnits till hands under dessa år. (Eurostat, 2016; Revisionsverket, 2014)

Orsakerna till att ungdomsgarantin inte har lyckats med att uppnå uppsatta mål grundar sig på flera faktorer. Det ekonomiska läget i Finland har försvårat genomförandet av ungdomsgarantin. Under åren 2016–2018 reserveras 10 miljoner euro per år för ungdomsgarantin från Juha Sipiläs regeringsbudget, vilket är en minskning på 50 miljoner euro per år från den ursprungliga finansieringsplanen (Statsrådet 2015; Statsrådet, 2011). En annan orsak som har lett till de svaga resultaten är att arbets- och näringsbyråerna genomgick en stor reform år 2013. Reformen innebar att arbets- och näringsbyråerna minskades från 80 till 15 stycken regionala arbets- och näringsbyråer i hela landet. Sammanslagningarna ledde till att servicen blev långsam vilket i sin tur påverkade ungdomarna negativt eftersom de var i behov av personalledd handledning. (Revisionsverket, 2014; Arbets- och näringsministeriet, 2014)

Eftersom ungdomsgarantin inte lett till att ungdomsarbetslösheten minskat har massmedia flitigt diskuterat om huruvida den är ett stort misslyckande. Enligt Schüller (2013, 12 maj) handlar misslyckandet om att det finns många missförstånd kring ungdomsgarantin och att garantin främst är ett ”politiskt löfte till unga av beslutsfattarna”. En annan orsak till misslyckandet som tas upp i samma artikel är att kommunerna inte kan erbjuda tillräckligt många studieplatser till ungdomarna. Enligt Revisionsverket (2014) är det svårt att veta hur ungdomsarbetslösheten skulle se ut utan ungdomsgarantin, men faktum är att läget inte har förbättrats trots verkställandet av den. Kan det vara så att ungdomsgarantin inte blivit implementerad på ett framgångsrikt sätt och därmed inte uppnått de utsatta målen?

1.1. Syfte

Ungdomsarbetslösheten är ett aktuellt samhällsproblem och orsaken till att ungdomsgarantin infördes. Dessvärre har det visat sig att ungdomsarbetslösheten inte minskat trots införandet av ungdomsgarantin. Jag finner det intressant att fördjupa mig i detta problem. Syftet med denna avhandling är att kartlägga om det finns hinder i ungdomsgarantins implementeringsprocess på basen av teorier från implementeringsforskningen och den empiriska undersökningen som gjorts inom ramen för denna avhandling.

1.2. Forskningsfrågor

Eftersom ungdomsgarantin har fått kritik om att den inte har uppfyllt sina mål är avhandlingens två övergripande forskningsfrågor:

- Finns det hinder i ungdomsgarantins implementeringsprocess?
- Om hinder finns, vilka är de?

För att fördjupa de övergripande forskningsfrågorna har avhandlingen även tre stycken delfrågor:

- Förstår aktörerna hur ungdomsgarantin ska implementeras?
- Kan aktörerna implementera ungdomsgarantin?
- Vill aktörerna implementera ungdomsgarantin?

1.3. Avgränsning

Teorin som behandlas i denna avhandling utgår ifrån implementeringsforskningen. De främsta forskarna som tas upp är Michael Lipsky, Andreas Sannerstedt, Rune Premfors och Evert Vedung på grund av att deras forskning är relevant för denna avhandling. Eftersom implementeringsforskningen är ett stort område har jag valt att avgränsa mig till det område i forskningen som fokuserar på själva implementeringsprocessen och dess hinder.

I metoddelen har jag valt att avgränsa mina intervjufrågor så att de delvis behandlar och närmar sig ungdomsgarantin. Jag har också avgränsat frågorna så att de fokuserar på förverkligandet av ungdomsgarantin. Alla informanter har valts strategiskt och samtliga arbetar i Österbotten, från Jakobstad i norr till Kristinestad i söder. Jag valde att avgränsa mig till Österbotten och Svenskfinland eftersom landskapet har den lägsta andelen arbetslösa i hela landet (Finlands

officiella statistik, 2016). Materialet är uppdelat i två olika nivåer: lokal nivå och regional nivå. Fyra informanter kommer från lokal nivå och samtliga av dessa arbetar vid olika ungdomsverkstäder i Österbotten. De resterande fyra informanterna arbetar på regional nivå. Tre av dessa arbetar vid arbets- och näringsbyrån i Österbotten (hädanefter förkortat som TE-byrån från finskans *Työ- ja elinkeinotoimisto*) och en arbetar vid Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland.

1.4. Disposition

Avhandlingen börjar med kapitel 2 som innehåller en kort genomgång av ungdomslagen och ungdomspolitik, eftersom dessa två är viktiga för att få förståelse över hur ungdomsgarantin fungerar. Kapitel 3 behandlar ungdomsgarantin där dess syfte och förverkligande tas upp och dessutom hur ungdomsgarantin kommer att förändras under regeringen Sipilä. Kapitel 4 är teoridelen som består av implementeringsforskning. Kapitlet börjar med en begreppsdiskussion och en genomgång av implementeringsforskningens historia och behandlar därefter styrningsmodellen och olika perspektiv på implementering, såsom uppifrån-och-ner-perspektivet och nerifrån-och-upp-perspektivet. Därefter finns en övergripande beskrivning av policyprocessen och implementeringsprocessen. Kapitlet avslutas med mina egna tankar om de förväntade hindren som kan finnas i ungdomsgarantins implementeringsprocess. Kapitel 5 innehåller tidigare forskning inom liknande ämne som denna avhandling. I kapitel 6 beskrivs undersökningsmetoden och analysmetoden som har använts i avhandlingen. Kapitlet innehåller även en fördjupad kartläggning av det insamlade materialet. Därefter redovisas resultaten i kapitel 7. Kapitel 8 består av en resultatdiskussion där jag diskuterar resultaten tillsammans med teorin och besvarar mina forskningsfrågor. Kapitel 9 innehåller en avslutande diskussion om de förväntade hindren, slutsatser, avhandlingens syfte och förslag till framtida forskning.

2. Ungdomslagen och ungdomspolitik

Detta kapitel består av en kort redogörelse över ungdomslagen och ungdomspolitik eftersom de är viktiga komponenter för förståelsen av ungdomsgarantin. Ungdomsgarantin behandlas skilt i nästa kapitel.

2.1. Ungdomslagen

Ungdomslagen i Finland (72/2006) gäller alla under 29 år. Enligt ungdomslagens 1 § är detta syftet med lagen:

Syftet med denna lag är att stödja de ungas utveckling och självständighetsprocess, främja ett aktivt medborgarskap hos de unga och stärka deras sociala identitet samt förbättra de ungas uppväxt- och levnadsvillkor. Syftet skall uppnås med utgångspunkt i gemenskap, solidaritet, likställdhet och jämlikhet, kulturell mångfald och internationalism, sunda levnadsvanor samt respekt för miljön och livet.

Enligt Undervisningsministeriet (u.å.) är ungdomslagen i huvudsak en finansieringslag eftersom lagen behandlar och beviljar bland annat statsandelar och understöd som tilldelas åt kommunernas ungdomsverkstäder, uppsökande ungdomsarbete samt åt ungdomsforskning. Utöver detta ges understöd till olika ungdomstjänster, kulturverksamhet och till förebyggande arbeten mot missbruk. Ungdomslagen (72/2006) fastställer vad statens och kommunens uppgift är inom det ungdomspolitiska sammanhanget. Statens uppgift är att ge finansiellt stöd och tillåtelse till vissa understöd. Staten ska också genomföra undersökningar om ungdomar och ungdomsarbetet samt göra uppföljningar på dessa. Staten ska utöver det utforma och genomföra det ungdomspolitiska statsprogrammet. Kommunen är skyldiga till att erbjuda tjänster som gynnar ungdomarna. Dock bestämmer kommunen hur de verkställer och utformar tjänsterna. Det främsta syftet med tjänsterna är att kommunen ska få aktivera ungdomarna i samhället och i arbetslivet.

2.1.1. Ungdomslagen förnyas

Ungdomslagen ska förnyas och detta kommer troligtvis att ske i augusti 2016. Den nya lagen kommer att ersätta den nuvarande ungdomslagen som trädde i kraft år 2006. Med den nya ungdomslagen vill man underlätta ungdomars möjlighet att påverka och vara delaktiga i samhället. Man vill även stödja ungas självständighetsprocess, likvärdighet, jämställdhet och

förbättra ungas levnadsvillkor. Enligt Utbildnings- och kulturministeriet uppnås detta genom ”solidaritet, kulturell mångfald och internationalism, sunda levnadsvanor, respekt för miljön och livet samt mångsektoriellt samarbete” (Undervisnings- och kulturministeriet, 2015, s. 4) Vidare ändringar i lagen är att åldersgruppen för ungdomarna ändras. I den nya lagen föreslås definitionen unga avse 7–29-åringar. I ungdomslagen från år 2006 avses en ung vara alla under 29 år. Dock poängteras det att man i den nya lagen även ska beakta yngre barn då det gäller ungas påverkande och delaktighet i samhället. Den nya lagen skulle även göra det möjligt att ta drogtester vid ungdomsverkstäder. Andra förnyelser är bland annat att Undervisnings- och kulturministeriets uppgifter ändras till att ansvara för den allmänna ledningen inom statsförvaltningen och att se till att det finns förutsättningar och möjligheter för ungdomspolitik och ungdomsarbete att utvecklas i hela landet. Det framkommer även att enligt den nya ungdomslagen kan statsunderstöd återkallas ifall en organisation inom ungdomsområdet inte uppfyller villkoren som krävs för att få statsunderstöd. Enligt den nya ungdomslagen kommer det fortsättningsvis vara viktigt att tjänsterna som statsförvaltningen erbjuder till ungdomarna utvärderas. (Undervisnings- och kulturministeriet, 2015)

2.2. Ungdomspolitik

Enligt ungdomslagen (72/2006) ska staten utforma och genomföra det ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet. Syftet är att förbättra ungdomarnas livskvalité och möjligheter till arbete och utbildning, förbättra deras uppväxtförhållanden samt öka ungdomarnas samhällsengagemang. Ansvariga för utformning av det ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet är Undervisnings- och kulturministeriet. Det ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet utgår ifrån ungdomslagen och godkänns vart fjärde år av Statsrådet. (Statsrådet, 2011; Statsrådet, 2015) I och med regeringsbytet år 2015 och revidering av ungdomslagen är ett nytt ungdomspolitiskt utvecklingsprogram för åren 2016–2019 under arbete. Enligt Statsrådet (2015) är ungdomsarbetets och ungdomspolitikens huvudteman jämställdhet, jämlikhet och delaktighet. Andra prioriterade åtgärder är att förbättra styrningen av ungdomsväsendet, mer stöd ska ges till ungdomsverkstäder och uppsökande ungdomsarbete och det sektorövergripande samarbetet ska utvecklas.

I det tidigare ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet för åren 2012–2015 framkom det att ungdomarnas svårigheter att hitta en studieplats eller arbetsplats ökar. För att försöka minska denna negativa spiral var ungdomsgarantin ett alternativ som behandlades i

utvecklingsprogrammet (Statsrådet, 2011). Enligt Statsrådet (2015) kommer ungdomsgarantin fortsättningsvis att prioriteras inom ungdomspolitik. Dock vill man utveckla den mot en kollektiv garanti.

3. Ungdomsgarantin

Ungdomsgarantin är en samhällsgaranti som togs i bruk år 2013 under Jyrki Katainens regering. Ungdomsgarantin riktar sig åt arbetslösa ungdomar under 25 år och till arbetslösa som inte fyllt 30 år då de utexamineras. Då den unga personens arbetslöshetsperiod börjar ska denne inom en tre månaders period få en studieplats, praktikplats, arbetsplats, rehabiliteringsplats eller ungdomsverkstadsplats. Ungdomsgarantin är inte lagstadgad utan implementeras av kommunerna själva och genom samarbete mellan TE-byråerna, Finlands Kommunförbund, ministerierna och Finlands ungdomssamarbete Allians r.f. (Statsrådet, 2011; Finlands Kommunförbund, 2013, januari; Arbets- och näringsministeriet, 2013, april)

Syftet med ungdomsgarantin är att minska utslagning och arbetslöshet bland ungdomar samt underlätta deras inträde till arbetslivet och studielivet. Ungdomsgarantin syftar även till att få ungdomar mer engagerande och delaktiga i samhället. Med utslagning avses ungdomar som löper stor risk att ”försvinna” genom samhällets skyddsnät eftersom de inte har någon utbildning eller är arbetslösa. Trots att ungdomsgarantin kommer att förändras under Sipiläs regering består den fortfarande av två delar: *kompetensprogrammet för unga vuxna* och *utbildningsgarantin*. *Kompetensprogrammet för unga vuxna* innebär att personer mellan 20–29 år kan erhålla en yrkesexamen ifall de inte har en utbildning efter grundskolan eller ifall de har avbrutit studierna på andra stadiet. Syftet är att de flesta ungdomar ska ha en examen så att de lättare kan få jobb. *Utbildningsgarantin* innebär att ungdomar får en garanterad studieplats efter grundskolan vid ett gymnasium eller en yrkesskola. Till utbildningsgarantin hör även att man enkelt ska kunna ingå ett läroavtal. Utöver detta innebär ungdomsgarantin att kommunerna ska utveckla service i olika former som de kan erbjuda till ungdomarna. Oftast är tjänsterna sådana som gynnar ungdomars välmående, exempelvis kommunala social- och hälsovårdstjänster, arbets- och näringstjänster och rehabiliteringsservice. (Arbets- och näringsministeriet, u.å.; Arbets- och näringsministeriet, 2013, Revisionsverket, 2014)

Den nya socialvårdslagen från år 2015 förde med sig förändringar som berör ungdomsgarantins rehabiliteringsplatser. En så kallad *ungdomsservicegaranti* togs i bruk, vars syfte är att erbjuda

sociala rehabiliteringstjänster till unga under 25 år som har nedsatt arbets- eller funktionsförmåga. Till den sociala rehabiliteringen hör att ungdomarna ska få en studie-, arbets-, praktik-, ungdomsverkstads- eller rehabiliteringsplats. Den sociala rehabiliteringen erbjuder ungdomarna exempelvis att öva på sådant som är relevant i studie- eller arbetslivet innan eller medan de studerar eller jobbar. Inom ramen för ungdomsservicegarantin har varje ungdom en egen kontaktperson vars jobb är att skraddarsy den sociala rehabiliteringen för den enskilda ungdomen beroende på dennes behov. Utöver det ska kontaktpersonen försöka förhindra att den unga avbryter sina studier eller sitt arbete. Ungdomsservicegarantin är ett sektorövergripande samarbete som sker multiprofessionellt. Exempelvis kan missbrukarvården och mentalvården länkas till den sociala rehabiliteringen ifall det behövs. (Social- och hälsovårdsministeriet, 2015)

3.1. Förverkligande av ungdomsgarantin

Ungdomsgarantin förverkligas av kommunerna. Förverkligandet sker i den dagliga verksamheten där kommunernas anställda stöttar ungdomarna i deras vardag genom att erbjuda dem service vid bland annat skolorna, hälsostationerna och i ungdomsverkstäderna. Utöver de kommunalt anställda som arbetar direkt med ungdomarna har även regionala och lokala aktörer fått handlingsanvisningar om hur man ska förverkliga ungdomsgarantin. I handlingsanvisningarna redogörs vilka ungdomsgarantins mål är och vad olika aktörer behöver göra för att förverkliga garantin. Enligt handlingsanvisningarna är ett ökat samarbete mellan aktörerna väldigt viktigt för att ungdomsgarantin ska nå de utsatta målen. (Arbets- och näringsministeriet, u.å.) Enligt Arbets- och näringsministeriet (2013, juni) är det viktigt att tillräckliga finansiella resurser ges till ungdomsgarantin för att den ska implementeras effektivt.

För att ungdomsgarantin ska kunna påverka ungdomarnas situation i samhället verkställs ungdomsgarantin som ett sektorsövergripande samarbete mellan olika aktörer, såsom arbets- och näringsförvaltningen, undervisnings- och kulturförvaltningen, kommunerna, social- och hälsovårdsförvaltningen, tredje sektorn och näringslivet. (Ungdomsgaranti, u.å.) Syftet med det sektorsövergripande samarbetet är att det ska bli lättare för ungdomar att hitta tjänster som erbjuds till ungdomarna. Samarbetet ska även leda till att tjänsterna ska bli effektivare. Enligt ungdomslagen (72/2006) är det kommunerna som utformar samarbetet på både lokal och regional nivå. För att det sektorsövergripande samarbetet ska fungera i praktiken finns det i vissa kommuner och regioner ett så kallat TYP-nätverk. Förkortningen TYP kommer från

finskans *Työllisyysportti*. I TYP-nätverken samarbetar kommunerna, TE-byråerna och Folkpensionsanstalten med varandra för att hjälpa och stödja arbetslösa arbetssökanden att hitta en arbetsplats. (Tampereen työllisyysportti, u.å.)

Enligt Statsrådet (2011) är ungdomsverkstäderna och uppsökande ungdomsarbete en viktig del i genomförandet av ungdomsgarantin eftersom garantin verkställs i anslutning med både ungdomsverkstäderna och uppsökande ungdomsarbete. En ungdomsverkstad är ämnad för sysslolösa ungdomar under 29 år. I verkstaden handleder ungdomsarbetare ungdomarna i arbets-, studie- eller praktikplatssökandet. I ungdomsverkstäderna får ungdomarna pröva på olika arbetsuppgifter för att få erfarenheter och färdigheter som är viktiga i arbetslivet. Kommunen ansvarar för utformningen av ungdomsverkstäder och stöds av Undervisnings- och kulturministeriet. Detta leder till att verkstäderna ser olika ut i olika kommuner beroende på vilka möjligheter kommunen har. (Resurscentret Föregångarna, 2012; Undervisnings- och kulturministeriet, u.å.) I Finland är vissa ungdomsverkstäder medlem i Nationella verkstadsföreningen r.f. På finska heter det *Valtakunnallinen työpajayhdistys ry* och förkortas oftast som TPY. TPY fungerar som en länk mellan ungdomsverkstäderna, förvaltningen och myndigheterna. För att utveckla verkstadsservicen till unga samarbetar TPY även med olika aktörer nationellt och internationellt. För att utveckla sitt arbete får de anställda vid ungdomsverkstäder som är medlem i TPY bland annat information och utbildning från TPY. I Svenskfinland samarbetar TPY med ULA-nätverket. ULA-nätverket behandlas grundligare i kapitel 6 i denna avhandling. (Valtakunnallinen työpajayhdistys ry, 2016)

Med uppsökande ungdomsarbete avses att en eller flera ungdomsarbetare handleder ungdomar under 29 år för att trygga deras servicebehov. Oftast handlar det om ungdomar som varken studerar, arbetar eller praktiserar och som behöver vägledning i att hitta en sysselsättning. Målen med uppsökande ungdomsarbete är att hjälpa ungdomar i ett så tidigt skede som möjligt. Uppsökande ungdomsarbete uppfyller en ytterst viktig funktion då ungdomar befinner sig i slutskedet av grundskolan eller andra stadiet. Ungdomarna löper en stor risk att bli sysslolösa vid dess övergångsfaser och därför är det viktigt att ungdomsverkstäderna, där det uppsökande ungdomsarbetet äger rum, har nära kontakt med skolorna så att ungdomarna vet var verkstäderna finns och vilka tjänster de erbjuder. Det uppsökande ungdomsarbetet innefattas sedan år 2010 i ungdomslagen (72/2006). Där fastställs det att kommunen ansvarar för utformningen av uppsökande ungdomsarbete, men kommunen har ingen skyldighet att ordna eller skaffa dessa tjänster. Kommunen kan ansvara för det uppsökande ungdomsarbetet själv eller samarbeta tillsammans med andra kommuner och organisationer. Enligt lagen får olika

myndigheter ta del av en ungdoms kontaktuppgifter och ge dem till kommunens uppsökande ungdomsarbete ifall myndigheten anser att ungdomen i fråga är i behov av uppsökande ungdomsarbete. (Undervisnings- och kulturministeriet, u.å.; Resurscentret Föregångarna, 2012)

I Finland fanns det år 2015 ungdomsverkstäder i 93 procent av landets kommuner, vilket innebär att ett 20-tal kommuner fortfarande saknar ungdomsverkstäder. År 2014 fanns ungdomsverkstäder i 88 procent av landets kommuner. Under ett år har det alltså skett en 5 procentenheters ökning i antalet kommuner med ungdomsverkstäder. År 2015 fanns det uppsökande ungdomsarbetet i så gott som alla kommuner i Finland: 97 procent av kommunerna erbjöd uppsökande ungdomsarbete. (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2015; Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2015)

3.2. Regeringen Sipiläs förändringar i ungdomsgarantin

I och med regeringsbytet år 2015 har ungdomsgarantin i viss mån modifierats. Som det framkom i inledningen är en av dem kraftiga ekonomiska nedskärningar i den, från 60 miljoner euro per år till 10 miljoner euro per år. Trots att ungdomsgarantin reserveras 50 miljoner euro mindre per år än tidigare så är ungdomsgarantin ett av de 26 spetsprojekt som regeringen Juha Sipilä kommer att satsa mest på under åren 2016–2018. I det stora hela vill regeringen att ungdomsgarantin ska blir mer kollektiv. (Statsrådets kansli, 2015)

Sipiläs regering lyfter fram fyra centrala åtgärder av ungdomsgarantin som ska utvecklas. Den första åtgärden regeringen kommer att vidta inom ramen för ungdomsgarantin är att samarbetet mellan den offentliga, privata och tredje sektorn ska förbättras. Man vill även att samarbetet mellan myndigheter och beslutsfattare ska stärkas. Regeringen vill utveckla garantin till en modell där enbart en instans ansvarar för den unga som behöver stöd. Utöver detta vill regeringen utveckla det uppsökande ungdomsarbetet. Inom ramen för detta har man utvecklat så kallade samserviceställen, på svenska kallas de för Navigatorn och på finska *Ohjaamot*. Dess syfte är att en ungdom enkelt ska kunna få sektorsövergripande hjälp. Navigatorn är ett treårigt projekt som fungerar med hjälp av samarbetet mellan den offentliga, privata och tredje sektorn. Navigatorverksamheten styrs av Arbets- och näringsministeriet och riktar sig till unga under 30 år. Vid Navigatorn kan den unga få hjälp i bland annat jobbsökeri. För tillfället finns det omkring 30 Navigatorserviceställen i hela landet. (Statsrådets kansli, 2015; Arbets- och näringsministeriet, 2016)

Den andra åtgärden handlar om att regeringen vill att ungdomsgarantin ska kunna försäkra att alla som går ut grundskolan garanteras en utbildningsplats på andra stadiet. För att nå detta vill man att den grundläggande utbildningen i årskurserna 7–9 ska bli mer flexibel och att de elever som riskerar att avbryta skolgången mellan grundskolan och andra stadiet ska få möjlighet till extra stöd. (Statsrådets kansli, 2015)

Den tredje åtgärden är att social- och hälsovårdstjänsterna samt mentalvårdstjänsterna till unga förbättras. Den nuvarande regeringen anser att den föregående regeringen har misslyckats i att ge stöd i form av social- och hälsovårdstjänster till unga som varken har jobb eller utbildning. Regeringen vill även att ungdomar ska bli garanterade rehabiliteringsplats. Därför kommer regeringen Sipilä att förbättra samarbetet mellan social-, mentalvårds- och missbruksarbetet som är riktade till unga så att de enkelt kan få tillgång till servicen via exempelvis rådgivningstjänster. (Statsrådets kansli, 2015; Arbets- och näringsministeriet, 2016)

Den fjärde och sista åtgärden handlar om att lönesubventionen ska effektiviseras. Sanssi-kortet är en form av lönesubvention som fås från TE-byrån. Sanssi-kortet ger arbetslösa arbetssökande under 30 år möjligheten att söka jobb med kortet. Tack vare Sanssi-kortet kan en ungdom få jobb vid bland annat kommunen, privata företag eller andra arbetsgivare som har rätt till lönesubvention. Statliga arbetsplatser har inte rätt till lönesubvention. (Arbets- och näringsministeriet, 2013) Regeringen vill att Sanssi-kortet ska ansluta sig närmare till företagartjänster och att det ska bli lättare för ungdomar att påbörja en läroavtalsutbildning. Detta uppnås genom att samarbetet mellan arbetsgivare och arbetskrafts- och företagstjänster förbättras. Man vill även uppmuntra och stödja unga att starta företag ifall de är intresserade av det genom att erbjuda företagarsworkshopar. De som deltar i företagarsworkshopar erbjuds bland annat företagsrådgivning och startpenning. Utöver detta ska arbets- och näringsförvaltningen köpa tjänster i form av individuell handledning, träning och arbetssökning från serviceproducenter för att underlätta för ungdomarna att hitta sysselsättning.Handledningstjänsterna kommer även att digitaliseras. Detta innebär att webbtjänster, telefontjänster och videohandledning kommer bli en del av de elektroniska tjänsterna. Digitalisering av handledningstjänsterna verkställs i samarbete mellan Social- och hälsovårdsministeriet, Undervisnings- och kulturministeriet, Arbets- och näringsministeriet. Dessutom nämns det att samarbete med Finansministeriet är ett kriterium för att utvecklingen av tjänsterna ska framskrida. (Statsrådets kansli, 2015)

Utöver detta anser regeringen att rapportering och uppföljning av ungdomsgarantin är viktigt och något som ska göras med jämna mellanrum. Detta eftersom man kan åtgärda eventuella

problem i ett tidigare skede och för att man har större chans att utvärdera framgångsrika projekt inom ungdomsgarantin som därefter kan införas på nationell nivå. (Statsrådets kansli, 2015)

4. Implementering

Detta kapitel består av teorier kring implementering och implementeringsprocesser. Implementering handlar om hur man verkställer något i praktiken, exempelvis kan det handla om nya metoder som ska införas inom ett visst område i samhället. För att en implementering ska vara nödvändig måste det finnas en orsak, det vill säga ett problem i samhället man vill åtgärda. (Sundell & Soydan, 2008)

Implementering är ett mångfacetterat begrepp och definieras på olika sätt inom forskningen. Oftast används implementering synonymt med orden *verkställa*, *genomföra* och *förverkliga* (Sundell & Soydan, 2008; Hill & Hupe, 2002). Enligt Sundell & Soydan (2008) innebär begreppet implementering ”de procedurer som används för att införa nya metoder i en ordinarie verksamhet och som säkerställer att metoderna används som avsett och med varaktighet” (s. 17). Enligt Sannerstedt (2001) är definitionen på implementering ”genomförandet av politiska beslut” (s. 19). Begreppet implementering avser med andra ord den period då beslut realiseras i en långvarig process.

Implementeringsforskningen har sitt ursprung från 1960-talets USA där man försökte utveckla metoder för att motarbeta fattigdomen, men insåg hur komplext det var att praktiskt verkställa de nya metoderna i samhället. Kriget mot fattigdomen misslyckades fastän pengar fanns och projektet hade stöd från beslutsfattare. Detta fenomen ledde till att två amerikanska statsvetare, Jeffrey L. Pressman och Aaron Wildavsky, publicerade en bok år 1973 med titeln *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Syftet med boken var att påvisa att stora federala projekt med många medverkare inblandade sällan lyckas. I boken finns det en så kallad ”checklista” på ungefär 70 punkter som behandlar delar som är viktiga vid en implementeringsprocess. Enligt Pressman och Wildavsky behöver bara ett fåtal av dessa punkter inte uppfyllas för att implementeringen ska misslyckas. Därför menar författarna att medborgare inte borde ha så höga förhoppningar på beslutsfattare och staten, eftersom federala projekt är komplexa att

genomföra. Boken vänder sig också till beslutsfattarna. Författarna understryker att beslutsfattarna ska hålla vad de lovat. Denna bok blev startskottet för implementeringsforskningen och implementeringsproblematiken och ses numera som en klassiker. (Sannerstedt, 2001; Premfors, 1989; Löfgren, 2012)

4.1. Styrning

Enligt Sannerstedt (2001) finns det en klassisk styrningsmodell inom implementeringsforskningen. I styrningsmodellen skiljer man på två olika väsentliga roller inom politiken: beslutsfattarrollen och verkställarrollen. Oftast är det så att beslutsfattaren styr verkställaren i de politiska besluten som ska genomföras. Styrningen kan genomföras endera via *direkt* eller *indirekt* styrning. Med direkt styrning avses att beslutsfattaren noga berättar vad verkställaren ska göra och vad som förväntas av denne. Med indirekt styrning avses att beslutsfattaren utformar förutsättningar som verkställandet bör ha till sitt förfogande, såsom resurser. Utöver styrning har beslutsfattaren även kontroll över verkställaren. Kontrollens syfte är att beslutsfattaren ska kunna kontrollera huruvida tillämparen förstår styrningen och följer den. Ifall beslutsfattaren via en kontroll får reda på att styrningen inte följs kan beslutsfattaren korrigera styrningen. Då handlar det om *återstyrning*.

Då det gäller uppföljning av styrningen skiljer man på två olika aspekter; *dess reliabilitet* och *dess rationalitet*. Enligt Sannerstedt (2001) är skillnaden på dessa att ”reliabiliteten avser i vilken grad som tillämparen handlar i enlighet med beslutsfattarens styrning. Rationaliteten handlar om i vilken grad de resultat uppnås som beslutsfattaren eftersträvat: Får tillämparens handlande de effekter som beslutsfattaren hoppats på?” (s. 21).

4.2. Olika perspektiv på implementering

Det finns olika perspektiv inom implementeringsforskningen som på ett strategiskt sätt beskriver hur en implementering kan styras och verkställas. De perspektiv som tas upp i avhandlingen är klassikerna, det vill säga; uppifrån-och-ner-perspektivet och nerifrån-och-upp-perspektivet där även närbyråkraten behandlas. Utöver klassikerna redogörs även nätverksperspektivet och Vedungs åtta implementeringsfaktorer.

4.2.1. Uppifrån-och-ner-perspektivet

Uppifrån-och-ner-perspektivet (*top-down* på engelska) är en av de två klassikerna inom implementeringsforskningen och ”utgår ifrån beslutsfattarnas avsikter” (Sannerstedt, 2001, s. 25). Detta perspektiv brukar även kallas för det traditionella perspektivet eftersom det är ett auktoritärt och hierarkiskt synsätt (Hill & Hupe, 2002). En organisation som använder sig av detta perspektiv är toppstyrt och det går ut på att besluten som bestäms av beslutsfattarna ska verkställas i praktiken av tillämparna. Besluten implementeras ner i organisationen genom en viss hierarkisk styrningskedja. I en implementeringsprocess utgår uppifrån-och-ner-perspektivet ifrån att lagen ska spela en avgörande roll i implementeringen. Detta perspektiv kan för många kännas förlegat. (Sannerstedt, 2001)

4.2.2. Nerifrån-och-upp-perspektivet

Nerifrån-och-upp-perspektivet (*bottom-up* på engelska) är en klassiker inom implementeringsforskningen och är motsatsen till det föregående perspektivet. Detta perspektiv ”utgår ifrån tillämparnas handlande” (Sannerstedt, 2001, s. 25). Med andra ord är nerifrån-och-upp-perspektivets utgångsläge organisationens botten. De vanligaste områden ur detta perspektiv är kriminalvård, socialvård samt utbildnings-, miljö- och regionalpolitik (Premfors, 1989). Skillnaden mellan uppifrån-och-ner-perspektivet och nerifrån-och-upp-perspektivet är att deras syn på hur mycket lagar ska styra implementeringen är olika. I uppifrån-och-ner-perspektivet bör lagen vara utgångspunkten och genomsyra implementeringen, medan i nerifrån-och-upp-perspektivet behöver lagen inte fungera som styrmedel. (Sannerstedt, 2001)

Nerifrån-och-upp-perspektivet går hand i hand med teorin om närbyråkraten (*the street-level bureaucrat* på engelska) som myntades år 1980 av Michael Lipsky i hans bok *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. Med närbyråkraten avses tjänstemän inom den offentliga förvaltningen som har direktkontakt med brukarna i sitt dagliga arbete, såsom poliser och socialarbetare. De flesta tjänstemän arbetar som närbyråkrater. Närbyråkraterna befinner sig längst ner i hierarkin och tillämpar i praktiken det som beslutsfattarna bestämmer. På detta vis formar närbyråkraterna politiken fastän de inte har någon politiskt verkställande makt. Detta leder till att de har stort individuellt handlingsutrymme vilket resulterar i att de själva kan tolka regler och beslut olika beroende på situationen de är i. Detta beror på att det är svårt att kontrollera närbyråkraterna i deras arbete,

vilket resulterar i att de får mera kontroll och kan därmed påverka hur reglerna eller lagarna används i praktiken. Lipsky menar att närbyråkraterna påverkar främst innehållet i det offentliga arbetet, medan politikerna påverkar förutsättningarna såsom resurser, pengar, lokaler med mera. (Lipsky, 2010; Winter & Nielsen, 2008; Hysing & Olsson, 2012; Sannerstedt, 2001)

Närbyråkraternas arbete är grundat på regler och procedurer där det viktigaste syftet är att försöka behandla alla medborgare lika och få dem nöjda utan att de tappar förtroendet för demokratin eller den offentliga sektorn. Eftersom närbyråkraterna arbetar på gräsrotsnivå blir de för många medborgare representanter för de högre uppsatta tjänstemännen och politikerna. Som Hysing & Olsson (2012) skriver blir närbyråkraterna ofta ”statens eller kommunens ansikte utåt” (s. 71). Det är på både gott och ont som närbyråkraterna representerar staten eller kommunen. Genom att de är ansiktet utåt kan de inbringa hopp till medborgarna i vissa frågor, men på samma gång få ta skulden från medborgarna på grund av hur politikerna beslutar i olika ärenden.

Att närbyråkraterna har stort handlingsutrymme innebär att de har höga krav som de bör uppnå. För närbyråkraten kan detta vara problematiskt eftersom kraven på hur de ska arbeta kommer från många olika håll. De kan komma från brukarna, medarbetare, högre uppsatta tjänstemän, politiker, medborgare eller från dem själva. Att närbyråkraterna har ett stort handlingsutrymme men upplever det svårt att använda det på ”rätt” sätt på grund av kraven kallas för ”närbyråkraternas dilemma”. Ett vanligt fenomen som leder till dilemmat är närbyråkraternas begränsade resurser, såsom ekonomiska resurser. De begränsade resurserna leder till att närbyråkraten inte kan genomföra sitt arbete som den önskar och på så vis får det svårt att göra exempelvis brukarna eller politikerna nöjda. Detta kan leda till att närbyråkraten måste sänka förväntningarna på sig själv, på brukarna och på den offentliga sektorn eftersom gapet mellan verkligheten och närbyråkratens ideal ökar på grund av begränsade resurser. Det kan i sin tur leda till att närbyråkraterna väljer att sluta arbeta eftersom de blir utbrända då de försöker arbeta enligt idealen som blir svårare att uppnå då resurserna minskar. (Hysing & Olsson, 2012)

Då närbyråkraten arbetar med begränsade resurser skapar närbyråkraten så kallade ”överlevnadsstrategier” för att överhuvudtaget kunna uppfylla några av idealen. Lipsky urskiljer tre olika ”överlevnadsstrategier”. Den första strategin avser att närbyråkraten försöker ändra brukarnas uppfattningar om den offentliga sektorn. Detta görs genom att närbyråkraten försvårar brukarnas tillgång till offentliga tjänster, exempelvis genom att öka tidsfördröjningar i olika processer, skapa längre köer, se till att det blir svårare för brukarna att komma i kontakt med tjänstemännen på grund av kortare öppethållningstider och så vidare. Syftet är att brukarna

ska få lägre krav på närbyråkraterna och på de offentliga tjänsterna. Den andra strategin handlar om att rekonstruera närbyråkratens egen bild av sitt arbete. I en sådan situation formar närbyråkraten sitt arbete enligt vilka möjligheter och resurser personen har att jobba med. Den tredje och sista strategin handlar om att närbyråkraten tvingas utveckla strategier som leder till att närbyråkraten behandlar individer i samhället som olika grupper på en allmän nivå, istället för att ta hänsyn till varje enskild individ som är idealet. (Hysing & Olsson, 2012; Lipsky, 2010)

Problemet med närbyråkraterna ur ett politiskt perspektiv är att de kan påverka politiken för mycket på grund av det stora handlingsutrymmet. Detta kan leda till att politiker och närbyråkrater inte strävar mot samma mål vilket försvårar en implementering. Närbyråkraterna kan med andra ord förvränga politiken vilket leder till att den politik som medborgarna möts av från närbyråkraterna är en annan än vad politikerna har avsett från början. I vissa fall har politiker ansett att det är på grund av närbyråkraternas stora handlingsutrymme som beslut inte implementeras som man har önskat. (Hysing & Olsson, 2012)

4.2.3. Nätverksperspektivet

Nätverksperspektivet är en kombination av uppifrån-och-ner-perspektivet och nerifrån-och-upp-perspektivet. Enligt Hudson & Lowe (2009) gynnar nätverksperspektivet implementeringsprocesser som kräver större samarbeten mellan olika aktörer och politiker. Enligt Hill & Hupe (2002) har man plockat ut de viktigaste idéerna från de två klassiska perspektiven och skapat nätverksperspektivet. Nätverksperspektivet utgår ifrån att politiker bjuder in andra aktörer i implementeringsprocessen där politikerna och de olika aktörerna samspelar med varandra. Aktörerna är oftast statliga, kommunala eller regionala och medverkar i implementeringen på basen av deras position i samhället och deras intressen. För att det nätverksbaserade perspektivet ska fungera och för att besluten ska kunna genomföras krävs det att politiker och tillämpare är överens om hur implementeringen ska gå till. Detta nås främst via förhandlingsprocesser där konfliktlösning och problemlösning är viktiga komponenter. (Sannerstedt, 2001; Hudson & Lowe, 2009).

Nackdelen med nätverksperspektivet är att det kan vara skadligt för implementeringen ifall politikerna och aktörerna inte når konsensus fastän de förhandlar med varandra (Hudson & Lowe, 2009). Enligt Sannerstedt (2001) är problemet med nätverksperspektivet att avgöra huruvida nätverken främjar eller hämmar implementeringen eftersom nätverken är svåra att styra och förändras ofta.

4.2.4. Vedungs åtta implementeringsfaktorer

Enligt Vedung (1998) finns det åtta faktorer som kan påverka implementeringens resultat:

- 1) historien bakom insatsen
- 2) insatsens överskådlighet
- 3) implementeringsprocessen
- 4) mottagarna
- 5) kontrollens struktur
- 6) andra myndigheter
- 7) marknaden
- 8) omgivningen

Med den första faktorn, *historien bakom insatsen*, avses tidigare faktorer som har påverkat utformningen av det aktuella förändringsarbetet. Vedung lyfter fram sex historiska delfaktorer som påverkar insatsens utformning. Den första delfaktorn behandlar vilken inriktning förändringsarbetet har, exempelvis vilket är förändringsarbetets ideologiska inriktning och hur påverkar det implementeringsprocessen. Den andra delfaktorn, politiskt stöd, avser att en implementering får bättre resultat ifall den har politiskt stöd än tvärtom. Den tredje delfaktorn är storleken på förändringsarbetet. Vedung menar att små insatser är bättre och enklare att förverkliga än stora. Den fjärde delfaktorn, uppmärksamhet, innebär att uppmärksamheten implementeringen får av olika aktörer påverkar resultatet. Vedung menar att ju mer uppmärksamhet en implementering får, desto bättre resultat. Den femte delfaktorn är symbolpolitik som innebär att insatsen utformas men används i ett annat syfte än vad som var avsett från början. Detta är inte bra för implementeringens resultat. Den sjätte och sista delfaktorn, de berördas deltagande, avser att centrala, regionala och lokala myndigheters deltagande i insatsen påverkar implementeringens resultat. Ifall dessa delfaktorer beaktas då insatsen utformas blir det lättare att genomföra implementeringen.

Den andra faktorn som påverkar implementeringsresultatet är *insatsens överskådlighet*. Det handlar främst om att insatsen bör vara tydlig, eftersom oklarheter kan påverka implementeringsresultaten negativt. Exempel på otydligheter som tas upp är språklig oklarhet som innebär att vaga ordval i implementeringsprogrammet kan leda till att de som ska verkställa implementeringen inte förstår syftet. Dock nämner Vedung att en insats som är oklar inte alltid behöver medföra enbart negativa resultat. En oklar insats kan nämligen leda till att man måste

tänka i nya banor vilket i sin tur leder till mer innovation som därefter resulterar i ett positivt utfall. Den tredje faktorn, *implementeringsprocessen*, syftar främst till de tre komponenterna *att förstå*, *att kunna* och *att vilja*. Denna faktor handlar främst om hur implementeringen påverkas av aktörernas kunnande och attityd. De tre komponenterna, *förstå*, *kunna* och *vilja*, tas upp tydligare i avhandlingens del om lyckade implementeringsprocesser.

Den fjärde faktorn, *mottagarna av insatsen*, handlar om klienters eller andra brukares inställning till insatsen och huruvida de förstår den. Ifall brukare inte vet att ett visst statligt program existerar, så får programmet inte heller några resultat eftersom den inte används. Orsaken till att brukare inte vet om statliga program är att de uppfattar programmen som vaga. Detta är negativt för implementeringens resultat. Den femte faktorn, *kontrollens struktur*, innebär att utvärderingen av insatsen kan få olika resultat beroende på vad man mäter och också om utvärdering görs av interna eller externa granskare. I vissa fall kan utvärderingskriterierna påverka implementeringens resultat negativt ifall de styr organisationen åt fel håll. Med andra ord är det komplext att mäta och utvärdera implementeringsresultat.

De tre sista faktorerna tangerar varandra och handlar om hur andra aktörers åsikter påverkar implementeringsresultaten. Den sjätte insatsen, *andra myndigheter*, handlar om att övriga offentliga insatser på både nationell, regional och lokal nivå påverkar implementeringens resultat. Den sjunde faktorn, *marknaden*, syftar till hur mycket marknaden styr implementeringens resultat. Oftast är det när press sätts på marknaden av exempelvis konsumenterna som det påverkar implementeringen. Den åttonde och sista faktorn, *omgivningen*, betyder att övriga aktörer i omgivningen som inte arbetar med implementering påverkar resultatet. Enligt Vedung är det både stöd och motstånd från andra aktörer, exempelvis från massmedia, som har inverkan på resultatet.

4.3. Policyprocessen

Den offentliga politiken utövas i policyprocessen, även kallat för den politiskt-administrativa beslutsprocessen. Orsaken till det är att den offentliga förvaltningen är en viktig medverkare i den politiska sfären. (Lundquist, 1992) I denna del ingår en kort genomgång av de olika modellerna av policyprocessen och de olika faserna i den.

4.3.1. Olika modeller av policyprocessen

Enligt Premfors (1989) finns det fyra olika modeller i policyprocessen: *den rationalistiska modellen*, *modellen för begränsad rationalitet*, *inkrementalistiska modellen* och *garbage can-modellen*.

Den rationalistiska modellen kännetecknas av att beslutsfattarna är de styrande och att målen är tydligt utsatta. Man gör en tydlig distinktion mellan mål och medel. Information om olika medel och dess konsekvenser ska finnas tillgängliga för beslutsfattarna. Denna modell har fått mycket kritik eftersom många forskare anser att den på ett orealistiskt sätt beskriver policyprocessen. Därför finns det olika alternativ till denna modell som i olika grader skiljer sig från den rationalistiska modellen. Den andra modellen, *begränsad rationalitet*, utgår ifrån ”den individuella beslutsfattarens begränsade förmåga att handla rationellt” (Premfors, 1989, s. 41). Med begränsat handlingsutrymme avses att beslutsfattaren inte kan ha tydligt utsatta mål eller bedöma olika alternativ och dess konsekvenser, som kännetecknar den rationalistiska modellen. I modellen för begränsad rationalitet nöjer sig den individuella beslutsfattaren då beslut når en viss minimal nivå av tillfredsställelse och måluppfyllelse. I denna modell behöver inte besluten nå de bästa resultatet, vilket är syftet i den rationalistiska modellen.

Den inkrementalistiska modellen kännetecknas av att den avviker mer från den rationalistiska modellen än vad modellen för begränsad rationalitet gör. Denna modell saknar tydliga mål och riktlinjer och har inte en tydlig distinktion mellan mål och medel. Denna modell består av flera aktörer som besitter en liten teoretisk kunskap om policyprocessen. Detta leder till att besluten är marginella vilket resulterar i små förändringar. Syftet är att inte avvika mer än nödvändigt från det nuvarande läget. Den sista modellen, *garbage can-modellen*, avviker mest från den rationalistiska modellen än vad de två tidigare modellerna gör. Garbage can-modellen, på svenska soptunnemodellen, består av fyra så kallade ”strömmar”. Den första är beslutsanledningar som bildar själva soptunnan. Därefter kommer problem, lösningar och deltagare. Dessa följer inget enhetligt mönster utan leder till att beslut fattas rent slumpmässigt utan desto mer styrning. I denna modell finns det ingen struktur på mål eller medel och beslutsfattarna är osäkra hur målen ska nås eller hur problemen ska lösas. Enligt Premfors (1989) är denna modell oanvändbar eftersom den är strukturlös.

4.3.2. Faser i policyprocessen

Enligt Premfors (1989) finns det ett antal olika faser i policyprocessen. Enligt honom överlappar vissa faser varandra och han menar att faserna inte behöver följa varandra i kronologisk ordning. Premfors menar att det är i verkligheten svårt att få faserna att gå i en viss ordning. Ibland kan till och med flera faser ske på samma gång. Han poängterar att det inte finns en exakt modell som beskriver alla faser. Olika forskare definierar faserna olika och vissa har med flera faser än andra, oftast brukar antalet faser ligga mellan fem till tio stycken. I Premfors bok finns det sju olika faser som även tas upp i en kort genomgång i denna avhandling. Dessa är:

- 1) Problem
- 2) Alternativ
- 3) Rekommendation
- 4) Beslut
- 5) Genomförande
- 6) Utvärdering
- 7) Återföring

Med *problemfasen* fastställer man problemets karaktär och börjar skapa strukturer kring det. Denna fas är en av de viktigaste. Ifall man i detta skede kartlägger problemet på ett felaktigt vis, exempelvis genom att ta för snabba beslut, kan det få negativa konsekvenser på hela processen. *Alternativfasen* innebär att man systematiskt börjar utforska alternativ för att komma till rätta med problemet. I detta skede behövs innovation och kreativitet för att komma fram till olika alternativ, som sedan presenteras för beslutsfattaren. I *rekommendationsfasen* bestämmer beslutsfattaren vilket alternativ som är det bästa för ändamålet. I *beslutsfasen* styr politikerna mest och kommer fram till ett formellt beslut gällande alternativen. *Genomförandefasen*, som med andra ord innebär implementering, genomsyras av aktivt handlande där man påbörjar det praktiska arbetet. Denna fas är väldigt viktig för policyutformningen. Denna fas behandlas djupare i avhandlingens del om implementeringsprocessen eftersom den är mest relevant i detta sammanhang. I nästa fas, *utvärderingsfasen*, tar man reda på hur arbetet har fortskridit hittills och vilka effekterna har varit. I den sista fasen, *återföringsfasen*, kartlägger man vilka resultat som har kommit ut ur arbetet och vad man tar med sig till framtida processer. I detta skede fastställer man ifall policyprocessen avslutas eller om den ger upphov till nya processer. Enligt Premfors är det ovanligt att policyprocessen avslutas, eftersom det oftast har kommit nya problem under policyprocessens gång som behöver åtgärdas. Enligt honom finns det tre centrala

återföreningstyper: fortsättning, förändring och avveckling. Med fortsättning avses att policyprocessen fortsätter på samma vis som den har gjort hittills. Med förändring avses att det görs vissa modifieringar i policyprocessens utformning och med avveckling avses att policyprocessen upplöses.

4.4. Implementeringsprocessen

Man bör se implementering som en process som kan ta många år att genomföra, generellt tar det två till fyra år innan en implementering är fullgjord. En implementeringsprocess startar oftast med att en arbetsledning eller beslutsfattare anser att något behöver förändras i ett visst sammanhang eftersom de utsatta behoven eller målen inte uppfylls. Därför behövs det nya arbetsmetoder för att de ska uppnå de förväntningar eller mål man har. Med andra ord är processen baserat på ett befintligt problem som behöver lösas, därav skapar man nya metoder som kan åtgärda problemen. (Olsson & Sundell, 2008)

Enligt Fixsen m.fl. (2005, refererad i Olsson & Sundell, 2008) finns det sex steg i en implementeringsprocess:

- Steg 1. Kartlägga huruvida en förändring behövs och vilka förutsättningarna är för den.
- Steg 2. Sammanbinda behoven för en förändring.
- Steg 3. Påbörja planeringsarbetet om vilken metod som passar bäst för ändamålet.
- Steg 4. Förmedla informationen om den nya metoden till övriga verkställare.
- Steg 5. Handleda verkställarna när metoden tas i bruk.
- Steg 6. Se till att metoden används konstant i arbetet.

De sex stegen kan till viss mån överlappa varandra, men syftet är att implementeringsprocessen ska genomgå stegen i kronologisk ordning. I det första steget är det viktigt att beslutsfattarna noga undersöker varför det behövs en förändring och kommer underfund med vad som är det egentliga problemet som behöver åtgärdas. Det är viktigt att beslutsfattarna i detta skede tar reda på ifall existerande metoder kan användas för detta ändamål och vilka effekter de har haft på tidigare implementeringsprocesser. I vissa fall kan man modifiera befintliga metoder och anpassa dem till den aktuella implementeringsprocessen. I steg två gäller det att upplysa

samhället om att ett förändringsarbete kommer att ske. När personer från olika professioner, såsom chefer och politiker, är medvetna om förändringen kan implementeringsprocessen fortskrida smidigare. Med andra ord sammanbinder man behoven för ett förändringsarbete på olika nivåer i samhället så att flera ska kunna känna sig delaktiga i implementeringsprocessen. Utöver det väljer beslutsfattarna en person som blir ansvarig för implementeringsarbetet, ofta är det någon med chefsposition eller dylikt som utses till att vara ansvarig över arbetet. Till dennes uppgifter hör att upplysa samhället och organisationen om problemet som ska åtgärdas och utforma metoder som kan vara relevanta för ändamålet. Den ansvarige ska också utreda varför vissa metoder inte fungerar och hur man kan omarbeta dessa. Utöver det ska personen ge praktiskt stöd och information till de som använder metoden i det dagliga arbetet och sträva efter att alla som är involverade i implementeringsprocessen känner sig delaktiga. Det är bra ifall den ansvarige inte störs av andra arbetsuppgifter utan kan fokusera i lugn och ro på implementeringsprocessen. (Olsson & Sundell, 2008)

I steg tre bestäms att man ska implementera en metod. Då börjar detaljplaneringen av hurudan metod organisationen ska använda sig av i förändringsarbetet. Det bästa sättet att skapa en ny metod är att utgå från behoven och inte från metoden. Det är alltså behoven som ska stå i centrum. För att komma fram till en metod är det viktigt man är insatt i existerande metoder och samlar in fakta om dessa för att sedan jämföra dem med varandra. På detta vis får man en bättre uppfattning om vad metoden bör innehålla. Därefter kan man endera skapa en helt ny metod eller modifiera en metod som redan finns och använda sig av den. Om man väljer att skapa en alldeles ny metod bör man vara medveten om att implementeringen av den är tidskrävande, vilket kan hämma andra implementeringsförsök. Det är viktigt att man i planeringsskedet av en ny metod har bra struktur och gott om tid att planera så att man inte behöver stressa sig genom planeringsarbetet. När man väl har tagit beslutet om att en ny metod kommer att implementeras innebär det nödvändigtvis inte att metoden förverkligas. Det är många gånger så att själva implementeringsarbetet inte kommer igång på grund av bristande motivation och handledning. För att förhindra detta är det viktigt att beslutsfattarna motiverar verkställarna och ställer rimliga krav på dem och på implementeringsprocessen. Andra viktiga komponenter är att verkställarna är bekanta med metoden och att den passar arbetsplatsen. I steg fyra ska beslutsfattarna utbilda och informera verkställarna om hur man jobbar med den nya metoden. Viktiga komponenter är att man har tydliga instruktioner och beskrivningar om den nya metoden så att verkställarna kan börja arbeta med den. Innan verkställarna börjar arbeta med metoden i praktiken övar de sig på den och får återkoppling av handledarna. På så vis får

verkställarna högre självförtroende, mer motivation och blir på samma gång bekanta med den nya metoden. (Olsson & Sundell, 2008)

Steg fem handlar om att beslutsfattarna ska ge handledning till verkställarna då metoden tas i bruk. Stöd är viktigt i detta skede eftersom verkställarna kan bli stressade när de ska börja arbeta på ett nytt sätt, vilket kan skada implementeringsprocessen. I det sjätte och sista steget är metoden implementerad och då börjar beslutsfattarna fokusera på att utforma ett långsiktigt arbetssätt som regelbundet använder sig av den nya metoden. I fall man känner att metoden behöver finslipas för att kunna vara effektivare är det bra att förändra den på det sjätte steget. Ifall man modifierar metoden innan den är implementerad kan det göra mer skada än nytta. När man har nått det sjätte steget och metoden används regelbundet är det viktigt att beslutsfattarna med jämna mellanrum utvärderar metoden så att den får utrymme att utvecklas. På detta vis blir det lättare att åtgärda eventuella problem som har uppstått i metoden. (Olsson & Sundell, 2008)

4.4.1. En lyckad implementeringsprocess

För att implementeringen ska lyckas bör det först och främst finnas ett behov för en förändring och tillräckligt med resurser för att kunna genomföra implementeringen. Därför är det viktigt att verkställarna är motiverade och kunniga samt att organisationen är stabil. Att verkställarna är välinformerade, motiverade och kan samarbeta smidigt med kollegorna och ledningen leder till att implementeringsprocessen har större chanser att lyckas. För att processen ska vara framgångsrik behövs det stöd från ekonomiskt och politiskt håll. Utöver detta är det viktigt att man reserverar tid för implementeringsprocessen och inte låter övriga aktörer, såsom myndigheter eller fackliga organisationer, lägga sig i implementeringen för mycket. Detta kan försvåra processen ifall de påverkar förändringsarbetet negativt. (Olsson & Sundell, 2008; Löfgren, 2012; Sannerstedt, 2001)

Andra faktorer för att implementeringen ska lyckas är att verkställarna i processen bör ha teoretisk kunskap om implementering. Det krävs att man har kunskap om befintliga metoder som kan leda till att implementeringen lyckas, så kallad vetenskaplig evidens. Ifall man hoppar över detta skede och undgår att läsa forskning som visar vilka metoder som fungerar respektive inte fungerar, kan det leda till att hela förändringsarbetet stagnerar vilket i sin tur kan resultera i en misslyckad implementering. För att implementering av en ny metod ska lyckas krävs det mycket planering innan man påbörjar att verkställa metoden. För att metoden ska nå optimala resultat är det viktigt att de används i sin helhet och inte bara vissa delar av den. Ifall enbart

vissa utvalda delar av metoden används är risken stor att det ger negativa effekter på implementeringsprocessen. När planeringsarbetet är färdigt och man anser att en ny metod är behövlig för en implementering är det viktigt att den får stöd hos verkställarna som ska genomföra förändringsarbetet. I detta skede är det betydelsefullt att verkställarna får information om hur de ska arbeta i praktiken för att implementeringen ska lyckas. Därför är det viktigt att målet med implementeringen är klart och tydligt så att verkställarna vet vad som krävs och hur de ska gå till väga med den. Först då kan den nya metoden få fäste i organisationen. När metoden har fått fäste i organisationen är det viktigt att man konstant arbetar för att metoden fortsätter att användas. (Sundell & Soydan, 2008; Socialstyrelsen, 2012)

Faktorer som underlättar implementeringsprocessen är att de som ska verkställa metoden anser att den faktiskt behövs och att verkställarna kan relatera till den. Utöver det är det viktigt att den nya metoden är mer effektiv än den som redan finns. Detta leder till att verkställarna känner sig mera motiverade att börja arbeta med den nya metoden och implementeringsprocessen. Andra sätt att motivera verkställarna är att de få prova på att arbeta med den nya metoden stegvis och får se synliga resultat av utsatta delmål inom implementeringsprocessen. Detta eftersom processen kan ta flera år, och ifall verkställarna inte får se resultaten från deras arbete kan motivationen snabbt sjunka. (Socialstyrelsen, 2012)

Ytterligare faktorer som underlättar implementeringsprocessen är att den nya metoden passar ihop med organisationens regler, lagar och värderingar och att man kan omforma metoden så att den anpassas till det aktuella sammanhanget. Då har implementeringen större chans att nå framgång. (Socialstyrelsen, 2012)

4.4.2. Förstå, kunna och vilja

Inom implementeringsforskningen finns det tre komponenter som tillämparna bör uppfylla för att implementeringsprocessen ska ha större chans att lyckas: *att förstå*, *att kunna* och *att vilja* implementera (Sannerstedt, 2001).

Den första komponenten, *att förstå*, avser att de som ska verkställa implementeringen förstår vad syftet är med förändringsarbetet. Detta kan vara problematiskt vissa gånger eftersom politiska beslut kan framstå som diffusa, vilket kan skada implementeringsprocessen. Därför är det viktigt att verkställarna har teoretisk kunskap om implementering och att man i ett tidigt skede i implementeringsprocessen är tydlig med syftet. (Sannerstedt, 2001; Vedung, 1998)

Den andra komponenten, *att kunna*, innebär att tillämparen ska ha möjligheter att kunna genomföra implementeringen. Med detta avses att tillämparen ska ha tillgång till de resurser som krävs för implementeringen, såsom pengar, tid, rätt utrustning och information. Ifall resurserna är knappa, exempelvis de finansiella villkoren, löper implementeringen stor risk att misslyckas. (Sannerstedt, 2001) Enligt Vedung (1998) går *förstå* och *kunna* hand i hand. Han anser att det är viktigt att tillämparen har *förståelse* om implementeringen för att *kunna* genomföra processen. Exempelvis kan en implementering misslyckas om personalen inte har kompetens och kunskap, trots att det finns pengar.

Den tredje och sista komponenten, *att vilja*, betyder att tillämparen ska ha en vilja till att genomföra implementeringen. Detta är viktigt för implementeringsprocessen eftersom då tillämparen är motiverad att genomföra arbetet gynnas processen av det. (Sannerstedt, 2001) Dock händer det att tillämparen inte vill genomföra implementeringen. Enligt Vedung (1998) kan det bero på att tillämparen är skeptisk mot politiker och deras beslut och därför inte vill implementera. Detta är förstås inte gynnsamt för implementeringen.

4.4.3. Problem i implementeringsprocessen

Med implementeringsproblem avses ”att politiska beslut inte genomförs så som beslutsfattarna avsett” (Sannerstedt, 2001, s. 19). En implementering kräver mycket planeringsarbete och är väldigt komplex att genomföra. Därför är det viktigt att organisationen är medveten om problem som kan uppstå under processens gång. Ett konkret och vanligt problem är att intresset för implementeringen bland verkställarna är som störst i början men avtar med tiden eftersom allt mindre personer använder sig av den angivna metoden i sitt arbete. Detta visar att fastän det ligger mycket planeringsarbete bakom genomförandet av implementeringen kan det ändå leda till att metoden inte används, det vill säga att det konkreta arbetet aldrig påbörjas. I sådana fall brukar det bero på att stödet och handledningen har varit bristfällig. Utöver det kan det i implementeringsprocessen skapas problem ifall man inte skiljer åt vilken funktion olika personer har i förändringsarbetet, därför är det viktigt att man i ett tidigt skede utser vilka arbetsuppgifter olika anställda ska ha i processen. (Olsson & Sundell, 2008; Sundell & Soydan, 2008)

Andra problem vid implementering är att i många fall tror man att den finns en metod som kan lösa alla problem. Oftast är det inte så eftersom varje organisation har olika förutsättningar för att genomföra en implementering men också olika målgrupper som implementeringen är riktad

till. Därför är det näst intill omöjligt att en och samma metod löser alla problem. Ett annat problem som behandlar metoderna är att det är vanligt att organisationer implementerar en ny metod fastän den inte är färdigutvecklad. Detta är riskfyllt eftersom en icke färdigutvecklad metod kan resultera i att förändringsarbetet misslyckas. (Olsson & Sundell, 2008).

Enligt Socialstyrelsen (2012) finns det fem stycken vanliga missförstånd om implementering som kan leda till problem i förändringsarbetet. Det första är antagandet om att effektiva metoder når framgång av sig själva. Detta stämmer inte eftersom det finns många fall där ineffektiva metoder har nått framgång snabbare än effektiva metoder. Det andra missförståndet är att det räcker med enbart information om en ny implementeringsmetod för att den ska börja användas i praktiken. Detta antagande är fel eftersom en förändring inte nås med enbart information, trots att information är en väldigt viktig komponent vid implementering. Det tredje missförståndet handlar om att det enbart räcker med utbildning för att en ny implementeringsmetod ska tas i bruk. Detta betyder inte att utbildning är något negativt för implementeringsprocessen, men att de så kallade traditionella utbildningsmetoderna som består av föreläsningar inte är så effektiva för införandet av en ny metod. Däremot har det visat sig att utbildning där det ingår mer handledning och samspel med andra aktörer har varit gynnsamt när nya metoder ska tas i bruk. Det fjärde missförståndet är att förändringar sker snabbt och enkelt. Detta stämmer inte eftersom implementering är en långvarig process som tar många år att genomföra. Generellt sett brukar det ta mellan två och fyra år innan en implementeringsprocess är fullgjord. Det femte och sista missförståndet är att många tror att utvalda delar av en evidensbaserad metod kan implementeras på ett lyckat vis. Oftast leder detta till att metoderna inte alls går att implementera eftersom den evidensbaserade metoden har förändrats från sin ursprungliga form, det vill säga det är inte längre samma metod.

Självklart vill man att en implementering ska fortlöpa utan problem, men Sannerstedt (2001) menar att problem i en implementeringsprocess hör till och att det är normalt inom den politiska sfären. Han menar att det är en konsekvens av de olika rollerna som beslutsfattare och verkställare har. Med andra ord är det svårt att undgå problem i en implementeringsprocess.

4.5. Mina förväntade hinder

Mina förväntade hinder som jag antar att mina informanter kommer att nämna som en stor fallgrop i ungdomsgarantins implementeringsprocess är främst de ekonomiska nedskärningarna. För som det framkommer ur implementeringsteorin bör en lyckad implementeringsprocess få stöd från både ekonomiskt och politiskt håll (Sannerstedt, 2001). Man kan anta att ungdomsgarantin får stöd från politiskt håll då den är ett av de 26 spetsprojekten som regeringen Sipilä kommer att satsa på under åren 2016–2018. Men eftersom de ekonomiska resurserna som är ämnade för ungdomsgarantin har blivit mindre förväntar jag mig att informanterna, oavsett nivå de arbetar på, kommer att uppleva de ekonomiska nedskärningarna som negativa för ungdomsgarantins genomförande.

Ett annat förväntat hinder som behandlar nedskärningar är de minskade antalet TE-byråerna, som år 2013 minskades från 80 till 15 stycken i hela landet. Detta har resulterat i att servicen som personalen erbjöd till ungdomarna har blivit långsam på grund av personalbristen som uppstod. (Revisionsverket, 2014) Utöver den långsamma servicen har stora delar av TE-byråns tjänster flyttats över till internet. Detta tror jag i sin tur har påverkat ungdomarna och ungdomsgarantin negativt eftersom många av ungdomarna kan anse att TE-byråns elektroniska tjänster är komplicerade.

Ett annat förväntat hinder är att ungdomsgarantin inte innehåller tillräckligt med långsiktig planering och att den planerades för snabbt. För som Socialstyrelsen (2012) nämner är ett vanligt problem i implementeringsprocessen att man tror processen går snabbt och smärtfritt, vilket det sällan gör i verkligheten eftersom en implementering kan ta flera år att genomföra. Jag förväntar mig att vissa av informanterna anser att man skulle ha behövt utveckla ungdomsgarantin ännu mera eftersom den är en stor samhällelig insats och låtit ungdomsgarantin få tid att slå rot i samhället än att modifiera dess regler inom ett fåtal år. Vedung (1998) nämner att det är lättare att implementera små beslut än stora, och eftersom ungdomsgarantin omfattar många människor i Finland skulle det ha varit gynnsamt för ungdomsgarantin ifall den var ännu mera praktiskt utvecklad än vad den var då den togs i bruk år 2013. Med andra ord tror jag att implementeringen av ungdomsgarantin hade behövt mera långsiktig planering, och det tror jag även vissa av informanterna upplever. Ett annat förväntat hinder är att det finns för många medverkare i implementeringen av ungdomsgarantin. Precis som Pressman & Wildavsky (1984) beskriver kriget mot fattigdomen i USA kan projekt med för många medverkare misslyckas. Jag anser att olika aktörer är viktiga i implementeringsprocessen, men då det handlar om ett så stort och nationellt projekt som

ungdomsgarantin kan det lätt blir för många, vilket kan leda till att det blir svårt att styra och kontrollera processen. Jag tror att vissa av informanterna kommer att uppleva att många olika aktörer kan leda till att ungdomsgarantin blir svårare att genomföra, främst på grund av att det kan leda till överlappningar i arbetet ifall processen blir svårstyrd. Det gagnar inte ungdomsgarantins genomförande.

Jag tror även att ett hinder kan vara att ungdomar uppfattar ungdomsgarantin som byråkratisk och invecklad med många regler, vilket kan leda till att de inte använder sig av ungdomsgarantins tjänster och förblir sysslösa. Detta tangerar Vedungs (1998) fjärde implementeringsfaktor, mottagarna av insatsen, som handlar om att vaga och diffusa insatser inte är gynnsamt för implementeringsprocessens resultat eftersom brukarna inte förstår dem. Ungdomsgarantin behöver inte vara invecklad för enbart ungdomarna, jag tror även verkställarna kan anse att ungdomsgarantin är invecklad och diffus. Därför kan en avgörande orsak till att inte ungdomsgarantin har nått sina mål grunda sig i att verkställarna har fått bristfällig handledning av beslutsfattarna vilket har lett till missförstånd mellan dem, som i långa loppet har skadat implementeringen. För som Sannerstedt (2001) och Vedung (1998) påpekar är det viktigt att verkställarna förstår, kan och vill implementera för att målen ska uppnås.

Jag förväntar mig att informanterna från de två olika informantgrupperna ser olika på mina förväntade hinder om ungdomsgarantin implementeringsprocess. Detta eftersom de arbetar på olika nivåer på förvaltningsstegen, det vill säga regional nivå (myndighetsnivå) och lokal nivå (verkstadsgolvet). Jag tror deras svar inte kommer att avvika från varandra i alla sammanhang, men jag tror att informanterna på regional nivå är mer vana vid byråkrati och därför resonerar annorlunda kring ungdomsgarantin än vad informanterna på lokal nivå gör. På den nivån förväntar jag mig att informanterna är mer kritiska och anser att ungdomsgarantin inte är tillräckligt konkret i större grad än vad de på regional nivå anser.

5. Tidigare forskning

Detta kapitel består av redogörelser över tidigare forskning som har gjorts inom liknande ämne som denna avhandling. Det har gjorts en del forskning inom området av ungdomsgarantin sedan den infördes år 2013. Det finns rapporter från olika ministerier samt artiklar och avhandlingar som behandlar ungdomsgarantin ur bland annat pedagogiska, sociologiska och politiska perspektiv. Ungdomsgarantin tycks vara ett forskningsområde som intresserar olika delar i samhället.

Henna Tukiainens pro gradu-avhandling *”Kunnat nuorisotakuun toteuttajina – Tampereen, Kangasalan ja Sastamalan edustajien näkemyksiä nuorisotakuun toteuttamisesta”* är från år 2013 och handlar om hur kommunerna ämnar förverkliga ungdomsgarantin, då det inte finns tydliga riktlinjer för detta. Avhandlingen behandlar även samarbetet mellan stat och kommun och huruvida samarbetet bidrar till förverkligandet av ungdomsgarantin. Förverkligandet av ungdomsgarantin och samarbetet mellan stat och kommun reds ut för tre kommuner i landskapet Birkaland: Tammerfors, Sastamala och Kangasala. Tukiainen har intervjuat fyra stycken ledande tjänstemän från varje kommun, sammanlagt 12 respondenter. Tjänstemännen kommer från olika områden inom den offentliga sektorn, såsom utbildningsområdet och välfärdsområdet.

I Tukiainens (2013) resultatdel framkommer det att alla tjänstemän som deltog i intervjuerna hade hört talas om ungdomsgarantin och ansåg även att kommunerna i stora drag visste vad ungdomsgarantins syfte och mål är. En del av tjänstemännen upplevde att informationen om statens och kommunernas roll och ansvar angående ungdomsgarantin var otydlig, medan andra tjänstemän upplevde att de hade fått tillräckligt med information om detta. Tukiainen nämner att en orsak till varför svaren skiljer sig är på grund av att tjänstemännen kommer från olika kommuner som har olika förutsättningar för genomförandet av ungdomsgarantin. Två av de intervjuade ansåg att ungdomsgarantin inte har fört med sig något nytt, utan enbart lett en allmän diskussion om ämnet. Det framkommer även att många av de intervjuade tjänstemännen ansåg att kommunerna lämnats ensamma med arbetet med ungdomsgarantin och att samarbetet och informationsflödet med andra aktörer var bristfällig. En del av tjänstemännen ansåg att staten inte var en engagerad partner i genomförandet av ungdomsgarantin. På grund av detta upplevde några av tjänstemännen att deras skepsis gentemot staten hade ökat. I Tukiainens studie framkommer det att utmaningar som påverkar genomförandet av ungdomsgarantin grundar sig i det kärva ekonomiska läget och att antalet lediga tjänster i kommunerna minskar

medan antalet uppsägningar ökar. Tukiainen menar att ifall ungdomsgarantin ska kunna förverkligas behöver det ekonomiska läget, informationsflödet mellan olika aktörer och samarbetet mellan stat och kommun förbättras. Avslutningsvis sammanfattar Tukiainen att intervjuerna har visat att det i kommunerna råder en oklarhet kring ungdomsgarantin och att misstroende för statens engagemang ökat. Fast kommunerna har viljan att förverkliga ungdomsgarantin är det svårt att förverkliga den ifall kunskapen är bristfällig och samarbetet mellan olika aktörer inte är hållbart. (Tukiainen, 2013)

En annan pro gradu-avhandling som tangerar mitt forskningsområde är Anu Hellesuos avhandling *”Nuorisotakuu työpajatoiminnan mahdollisuutena ja haasteena”* från år 2014. Syftet med avhandlingen är att kartlägga förändringar som ungdomsgarantin har bidragit till ungdomsverkstädernas verksamhet, och att ta reda på vilka tankar ungdomsverkstädernas personal har angående hur ungdomsgarantin bör utvecklas i framtiden. För att undersöka detta har Hellesuo (2014) intervjuat personalen från sju olika ungdomsverkstäder i Satakunta och i Egentliga Finland. Antalet intervjupersoner i avhandlingen är 21 stycken. Enligt Hellesuo är svaren från intervjuerna motsägelsefulla eftersom det framkommer att ungdomsgarantin har medfört både utmaningar och möjligheter. I fem av de sju ungdomsverkstäderna ansåg personalen att ungdomsgarantins möjligheter ledde till flera utmaningar för ungdomsverkstäderna. Detta på grund av att personalen vid ungdomsverkstäderna, som ska erbjuda ungdomsgarantins tjänster, inte hade ökat utan rent av minskat trots att antalet ungdomar vid verkstäderna hade ökat. I de två andra ungdomsverkstäderna ansåg personalen att ungdomsgarantin hade gett effekt eftersom dessa ökade sin personal då ungdomsgarantin togs i bruk. Detta ledde till att i dessa två ungdomsverkstäder hade man möjlighet att erbjuda ungdomsgarantins tjänster till ungdomarna. Hellesuo menar att ungdomsgarantin har större chans att lyckas i de städer där samarbetet mellan olika aktörer är stor och där utbytet av information sker regelbundet. Detta eftersom det gynnar ungdomsverkstäderna som i praktiken erbjuder ungdomsgarantins tjänster till ungdomarna. Problem som personalen nämnde är bland annat hur man ska genomföra ungdomsgarantin eftersom det inte finns någon enhetlig mall på detta då varje kommuns ungdomsverkstad är olik den andra. I avhandlingen var ökade personalresurser, ökad mängd ungdomar vid verkstäderna och bättre samarbete mellan de olika aktörerna återkommande teman som respondenterna påpekade som viktiga komponenter för att lyckas genomföra ungdomsgarantin. Sammanfattningsvis skriver Hellesuo att ungdomsgarantin har inneburit att ungdomsverkstäderna har haft möjlighet att utveckla verksamheten relativt fritt. Dessutom har ungdomsgarantin lyft fram ungdomsärenden i

kommunen och på den politiska agendan. Detta har gjort det möjligt att skapa samarbeten med olika aktörer.

För att ungdomsgarantin ska lyckas nämns ökade personalresurser vid ungdomsverkstäderna som en viktig komponent, detta eftersom en kompetent personal kan på ett professionellt vis erbjuda ungdomsgarantins tjänster till ungdomarna. Därför är det viktigt att personalen vid ungdomsverkstäderna inte minskas. Det är även viktigt att antalet ungdomar som använder sig av ungdomsverkstäderna ökar eftersom det är då nödvändigt att utveckla ungdomsgarantin och ungdomsverkstäderna. Baksidan av detta är att det kan bli en överbelastning för ungdomsverkstäderna. (Hellesuo, 2014)

En annan relevant forskning är Suvi Ervamaas rapport *"Kohti onnistunutta nuorisotakuuta? Nuorten ja ammattilaisten näkemyksiä nuorisotakuun toteutuksesta ja kehittämisestä"* från år 2014. Rapporten baseras på intervjuer med ungdomar och professionella tjänstemän om bra och dåliga funktioner med ungdomsgarantin. Respondenterna kommer från Kervo, Lojo och Lovisa. De professionella tjänstemännen ansåg att det fanns en del problem som påverkar ungdomsgarantins förverkligande negativt. Bland annat nämndes det strama ekonomiska läget och det låga antalet lediga jobb inom den offentliga sektorn som bidragande orsaker till problemen. Utöver det nämnde tjänstemännen att det dåliga utbudet på ungdomsgarantins rehabiliteringstjänster som en av de största bristerna med ungdomsgarantin, speciellt mental- och missbrukartjänster. Trots det nämnde de att det fanns bra och viktiga tjänster som har utvecklats i anslutning med ungdomsgarantin, såsom uppsökande ungdomsarbete och ungdomsverkstäder. Dessa två är en viktig del av förverkligandet av ungdomsgarantin. Tjänstemännen ansåg att det sektorsövergripande samarbetet samt informationsflödet mellan olika aktörer är viktigt för att ungdomsgarantin ska kunna förverkligas. De nämnde också att ett närmare samarbete mellan kommunerna och företagen är att föredra för att ungdomsgarantin ska nå de utsatta målen. Angående TE-tjänsterna ansåg både ungdomarna och tjänstemännen att byråkratin i dessa tjänster borde minskas. Tjänstemännen ansåg att man borde utveckla tillgängligheten av TE-tjänsterna, såsom mer användarvänliga e-förvaltningstjänster. Tjänstemännen menade att det ändå borde finnas tillgång till service ansikte mot ansikte fast man utvecklar e-tjänsterna. Ungdomarna som intervjuades ansåg att ungdomsgarantin kan förbättra ungdomarnas roll i samhället. De ansåg även att det uppsökande ungdomsarbetet och ungdomsverkstäderna var positivt och viktigt. Däremot ansåg de att TE-tjänsterna var i behov av utveckling. I rapporten framkommer det att majoriteten av de intervjuade ungdomarna hade före intervjun hört och läst om ungdomsgarantin, men att de upplevde ungdomsgarantins

innehåll som väldigt diffust och otydligt. Enligt Ervamaa är det viktigt man försöker öka ungdomarnas kunskaper om ungdomsgarantin, eftersom det är de som är målgruppen. (Ervamaa, 2014)

Enligt tjänstemännen och ungdomarna borde ungdomsgarantin utvecklas. Bland annat ansåg de att samarbetet mellan olika aktörer och sektorer borde effektiviseras, att tillgången till rehabiliteringstjänsterna måste förbättras, ökad vägledning om ungdomsgarantin i skolorna och bättre informationsflöde mellan olika aktörer. Ervamaa anser att ungdomsgarantin i vissa avseenden har lyckats framgångsrikt, speciellt angående uppsökande ungdomsarbete och ungdomsverkstäder. Ervamaa nämner att det är viktigt att man har i åtanke att ungdomsgarantins genomförande ser olika ut i olika kommuner eftersom den inte genomförs nationellt. Ervamaa ställer sig kritisk till att mäta huruvida ungdomsgarantin har lyckats enbart på basen av arbetslöshetssiffrorna. Hon anser att man också bör mäta den utgående från huruvida ungdomarnas välbefinnande och integration har förändrats i samhället. (Ervamaa, 2014)

Enligt Ahonen-Walker & Pietikäinens kapitel "*Nuorisotakuu – kermankuorintaa ja tyhjiä lupauksia?*" som finns i boken "*Nuorisotakuun arki ja politiikka*" (2014) är de främsta politiska målen med ungdomsgarantin att utbilda ungdomar och integrera dem på arbetsmarknaden. Enligt Ahonen-Walker & Pietikäinen (2014) resulterar detta i att ungdomsgarantin riktar sig till främst de ungdomar som inte har problem att hitta rätt utbildnings- eller arbetsplats. De menar att ungdomsgarantin bör stärka sina rehabiliteringstjänster som är riktade till utsatta ungdomar som löper större risk att hamna utanför samhället. Detta anser även Jussi Ronkainen (2014) i sitt kapitel "*Mikä nuorisotakuussa ei toimi?*" som finns i samma bok som Ahonen-Walkers & Pietikäinens kapitel. Ronkainen menar att ungdomsgarantins befintliga åtgärder inte kan förebygga utslagning bland unga. Han anser att ungdomsgarantin kommer hjälpa några ungdomar till att hitta relevant arbete eller utbildning, men att en utmaning för ungdomsgarantin är att försöka förhindra utslagning bland unga. Ronkainen skriver att utslagning är ett problem sedan 1990-talets lågkonjunktur, och att kommunerna under 1990-talet försökte lösa problemet med förebyggande tjänster. Han menar att detta inte fungerade och att kommunerna kommer göra samma misstag igen, eftersom det är ett svårt problem att åtgärda. Ahonen-Walker & Pietikäinen (2014) anser att reformen som TE-byråerna genomgick år 2013 är till nackdel för ungdomsgarantins genomförande, eftersom avståndet mellan ungdomarna och TE-byråernas tjänster har vuxit i takt med att TE-byråernas antal har minskat. Enligt Ronkainen (2014) bör ungdomsgarantin satsa mera på förebyggande

åtgärder i ett tidigare skede. Han menar att ifall satsningar läggs vid exempelvis familjestöd och småbarnsfostran så skulle behovet av en ungdomsgaranti vara mindre.

6. Metod och material

I detta kapitel redogörs metoden, materialet och analysmetoden som har använts i denna avhandling.

6.1. Forskningsmetod

Metoden som har använts i denna avhandling är en kvalitativ studie med abduktiv ansats. Enligt Bryman (1997) är detta sammanfattande för kvalitativ forskningsmetod: ”Det mest grundläggande draget i kvalitativ forskning är den uttalade viljan att se eller uttrycka händelser, handlingar, normer och värden utifrån de studerade personernas eget perspektiv” (s. 77). Enligt Trost (2010) innebär en kvalitativ metod att forskaren ställer enkla frågor och får omfattande svar från informanten. Trost (2010) menar att man från intervjuerna har goda chanser att hitta värdefulla åsikter och mönster. På grund av det anser jag att en kvalitativ forskningsmetod är av värde i denna avhandling, eftersom syftet med avhandlingen är att kartlägga och analysera informanternas uppfattningar och åsikter om hindren i ungdomsgarantins implementeringsprocess.

Abduktiv ansats är en blandning av både deduktiv ansats och induktiv ansats. Med deduktiv ansats avses att man utgående från teorin utformar hypoteser som man därefter prövar på verkligheten via exempelvis observationer. Forskaren drar slutsatser utifrån relevanta teorier. För att sammanfatta brukar deduktiv ansats innebära att forskningen går från teori till empiri. Induktiv ansats innebär att man utgående från det insamlade materialet drar slutsatser utan att knyta an till tidigare teorier. Forskningen går således från empiri till teori. (Wiedersheim-Paul & Eriksson, 1997) Den abduktiva ansatsen innebär att man utgår från teorin för att därefter pröva det empiriskt för att slutligen anknyta materialet återigen till teorin. Man kan säga att en abduktiv ansats utgår från teorin, via empirin och tillbaka till teorin. Forskaren som genomför en abduktiv ansats har under undersökningens gång teoretiska perspektiv som styr datainsamlingen. (Johansson Lindfors, 1993) Eftersom denna avhandlings empiriska material utgår från relevanta teorier som i slutändan återknyts till teorin, så är en abduktiv ansats det mest relevanta angreppssättet.

6.1.1. Tillvägagångssätt

Den empiriska delens tillvägagångssätt har varit intervjuer med ett antal strategiskt utvalda intervjupersoner, med andra ord har jag använt mig av informantintervjuer. Informantintervjuer är av betydelse i denna avhandling eftersom de strategiskt utvalda intervjupersonerna har insyn och anknytning till mitt forskningsproblem. (Ekengren & Hinnfors, 2012) Det finns olika typer av intervjuer, och i denna avhandling har temaintervjuer använts. En temaintervju framskrider med på förhand färdiga frågor om olika teman, men under intervjutillfället finns det även utrymme för flexibilitet. På förhand kan intervjuaren bestämma strukturen på intervjun och även bestämma hur pass öppna eller slutna frågorna ska vara. I en temaintervju används samma teman för alla som intervjuas. (Hirsjärvi & Hurme, 2001)

Åtta informanter har intervjuats inom ramen för denna avhandling och totalt har det gjorts sju intervjuer. Sex av dessa är så kallade enskilda semistrukturerade intervjuer där enbart jag och informanten deltog. Vid ett intervjutillfälle var det två informanter som intervjuades på samma gång. Detta på grund av att den personen jag kontaktade först hade inte jobbat så länge på sin arbetsplats. Därför valde vi att personens kollega, som arbetat på samma arbetsplats en längre tid, skulle även delta under samma intervjutillfälle. Detta för att säkra att jag fick utförliga svar på mina frågor. Jag valde att majoriteten av intervjuerna skulle vara enskilda intervjuer eftersom jag inte ville att någon annan skulle kunna påverka informantens svar. Det intervjutillfället där två informanter intervjuades på samma gång gick smidigt, jag fick utförliga svar från båda två. Jag upplever att de inte blev påverkade av varandras svar eller att intervjusituationen blev rörig. Jag valde att ha semistrukturerade intervjufrågor eftersom jag styrde intervjuens upplägg via intervjuguiden (se bilaga 1), men jag ville inte styra informantens svar. Intervjuguiden är uppdelad i två teman: tema 1 och tema 2. Dessa två perspektiv kommer att hållas åtskilda i resultatdelen. Tema 1 innehåller frågor om hur informanten och dennes arbetsplats uppfattar ungdomsgarantin och vilken inställningen är till den. Såsom frågor om ungdomsgarantins målsättningar, fördelar och utmaningar. Tema 2 behandlar implementeringsfrågor, såsom frågor om informationsutbyte och resurser. De flesta informanter har fått samma frågor, men vissa av frågorna har varit anpassade till vilken nivå de arbetar på. Vid en sådan fråga står det i intervjuguiden inom parentes till vilken aktör den är riktad åt.

Med semistrukturerad intervju fick jag möjlighet att ställa följdfrågor ifall intervjusituationen blev sådan. Jag ville även se till att informanten hade möjlighet att svara öppet på frågorna och kunna utveckla sitt svar. (Hirsjärvi & Hurme, 2001) Före intervjuerna gjordes en testintervju

med en tjänsteman. Dennes svar används inte i avhandlingens resultatdel. Syftet med testintervjun var att testa mina frågor i praktiken innan jag begav mig ut på fältet.

För att få en variation bland urvalet har jag intervjuat personer som arbetar på både lokal nivå och regional nivå. De informanter som arbetar på lokal nivå jobbar vid en ungdomsverkstad i olika städer i Österbotten. Detta bidrar till en variation eftersom städerna har olika förutsättningar då de varierar i storlek och har varierande resurser och arbetslöshetsprocent. De från regional nivå är tjänstemän som arbetar vid Österbottens TE-byrå och Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland. Jag valde detta urval eftersom jag vill få en bred variation av informanter och få möjlighet att hitta intressanta iakttagelser i informanternas svar och för att ha större möjlighet att få svar på mina forskningsfrågor. Jag valde indelningen lokal nivå och regional nivå eftersom det är intressant ifall det finns likheter och skillnader i svaren beroende på informantgrupp de kommer från. Urvalskriteriet var att informanterna måste jobba med ungdomsgarantin i någon form och därmed ha kännedom om den för att kunna ge svar på mina frågor. Hur de jobbar med ungdomsgarantin i praktiken varierar från informant till informant

Jag tog kontakt med informanterna via mail där jag presenterade mig själv och avhandlingen (se bilaga 2). Samtliga svarade inom några dagar på mailet och alla ställde sig positiva till intervjun. Fyra intervjuer gjordes i slutet av mars 2016 och tre intervjuer gjordes tidigt i april 2016. Eftersom intervjuerna skedde under arbetstid anpassade jag mig enligt informanternas arbetsscheman. Jag gjorde besöksintervjuer eftersom jag ville få en bra kontakt med informanten och för att göra intervjusituationen så bekväm som möjligt. Intervjuerna ägde rum vid informanternas arbetsplatser vilket var positivt eftersom det höjer reliabiliteten på resultatet ifall intervjun sker i bekanta miljöer för den som intervjuas. Intervjuerna blev mellan 25 minuter till 50 minuter långa. Intervjuerna bandades in för att därefter transkriberas och analyseras. Samtliga intervjuer gjordes på svenska. Några intervjuer gjordes på österbottnisk dialekt och i de fallen har jag ändrat språket till standard svenska. I avhandlingens resultatdel kommer det insamlade materialet att framkomma som citat i texten.

6.1.2. Intervjuarens roll

Som intervjuare ska man vara intresserad av vad informanten har att säga och öppen i sin intervjuroll. Det är viktigt att man under intervjun är en bra lyssnare så att man vid behov är förberedd på att ställa eventuella följdfrågor. En bra aspekt att ha i åtanke under intervjun är att

den som intervjuar varken ska synas eller höras eftersom det är intervjupersonen som ska stå i centrum. Det är viktigt att intervjuaren inte avbryter informanten eftersom vissa frågor kan kräva längre tankeverksamhet för att ge ett bra svar. Ifall intervjuaren avbryter finns det risk att informanten blir störd och glömmer sitt svar. Utöver detta är det viktigt att intervjuaren är professionell i sin roll och tolererar vad informanten säger under intervjun. Detta innebär inte automatiskt att intervjuaren måste acceptera vad informanten säger, men intervjuaren ska lämna sina egna åsikter utanför intervjun. Det är även viktigt att intervjuaren har empati och försöker förstå intervjupersonens tankar. (Trost, 2010) Till intervjuarens roll hör även att formulera korta frågor som inte är ledande eller ja/nej-frågor. Frågorna ska vara lättförståeliga så att informanten inte kan misstolka dem (Hirsjärvi & Hurme, 1995). Enligt Preece et al. (2002) bör intervjun börja med enkla frågor, för att därefter gå in på mer fördjupade frågor och till sist avslutas med ett par enkla frågor.

Innan intervjun äger rum är det viktigt att man berättar för informanten om sekretessreglerna. Ifall intervjupersonerna i forskningen kommer vara anonyma är det viktigt att intervjuaren nämner det i ett tidigt skede för intervjupersonerna. Intervjuaren ska även nämna ifall citat från intervjuerna kommer att användas i forskningen. För intervjuarens egen del är det viktigt att man uppfyller tystnadsplikten och att exempelvis ingen utomstående kommer att ta del av intervjun. Man ska även poängtera för intervjupersonen att denna kan avbryta intervjun när som helst och att denne inte måste svara på alla frågor. (Trost, 2010)

6.1.3. Intervjuns fördelar och nackdelar

Fördelar med intervjuer är att det är en flexibel metod som innehåller kommunikationsmöjligheter mellan den som intervjuar och den som blir intervjuad. Ifall det uppstår missförstånd från någon av parterna finns det möjlighet att förtydliga frågorna eller svaren. En intervjuundersökning ger även större utrymme för informantens egna tankar än exempelvis vid en kvantitativ undersökning. (Hirsjärvi & Hurme, 2001)

Nackdelar med intervjuer som metod är att de innehåller mindre sekretess än exempelvis kvantitativa undersökningar. Det kan även vara en utmaning att lyckas formulera enkla och tydliga intervjufrågor som täcker forskningsområdet. En annan utmaning med intervjuer är att analysarbetet är väldigt stort och tidskrävande då det inte finns färdiga modeller på hur man tolkar eller rapporterar resultaten. (Ekengren & Hinnfors, 2012; Hirsjärvi & Hurme, 2001; Hirsjärvi & Hurme, 1995)

Andra nackdelar kan vara att den som blir intervjuad ger en annan bild av sig själv och svarar på frågorna enligt förväntningar, vilket kan leda till att resultaten blir missvisande. Då kan intervjuaren tolka resultatet fel. En annan aspekt som kan vara knepigt vid intervjuer är valet av informanter. Vid en undersökning vill man ha ett sampel som är tillräckligt omfattande och varierande. Vid intervjuundersökningar kan detta vara problematiskt eftersom man inte brukar ha så många informanter. Vid en kvantitativ undersökning är det lättare att få ett brett urval eftersom undersökningen vänder sig till fler personer. Ytterligare en utmaning med intervjuer är att de är svåra att mäta och att man därmed inte kan generalisera resultatet. Med andra ord kan man inte göra några uppskattningar på samma vis som när man använder sig av en kvantitativ forskningsmetod. (Hirsjärvi & Hurme, 1995; Hirsjärvi & Hurme, 2001; Ekengren & Hinnfors, 2012)

6.1.4. Reliabilitet och validitet i kvalitativ forskning

I kvalitativ forskning är det svårare att fastställa reliabilitet och validitet än vad det är i kvantitativ forskning där man mäter variablerna med siffror. I kvalitativ forskning överlappar reliabilitet och validitet varandra. I kvalitativ forskning är det viktigt att den som intervjuar besitter bra intervjueteknik och har formulerat bra frågor som följaktligen genererar bra svar. Det är även viktigt att alla intervjusituationer är så lika varandra som möjligt. Detta ökar den kvalitativa forskningens trovärdighet. (Trost, 2010; Ekengren & Hinnfors, 2012)

Reliabilitet i en kvalitativ forskning innefattar kvalitén på intervjuaren. Intervjuaren bör ha bra intervjueteknik, vilket innebär att intervjuaren ska vara neutral, lyhörd och kunna tolka den som intervjuas. Intervjuaren ska även försöka se till att alla intervjusituationer är så lika varandra som möjligt och att frågorna ställs på samma sätt. Syftet är att få så likadana miljöer som möjligt så att man kan skönja eventuella mönster i intervjusvaren. Detta kan vara svårt eftersom människor inte är statiska och kan ändra uppfattningar beroende på olika omständigheter. (Trost, 2010)

Med validitet i kvalitativ forskning avses kvalitén på frågorna. Dessa ska vara formulerade så att de kan ge svar på forskningsfrågorna. Frågorna ska vara tydliga, konkreta och icke-styrande. Att noggrant formulera intervjufrågor är en viktig del av forskningen men det kan vara utmanande. (Trost, 2010)

6.2. Material

Avhandlingens forskningsmaterial utgörs av sju stycken intervjuer och åtta informanter. Fyra av informanterna arbetar på lokal nivå vid fyra olika ungdomsverkstäder runt om i Österbotten, från Jakobstad i norr till Kristinestad i söder. De resterande fyra informanterna arbetar som tjänstemän på regional nivå vid en myndighet. Tre av dessa arbetar på Österbottens arbets- och näringsbyrå (TE-byrån) och en arbetar vid Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland (se tabell 1).

Tabell 1. Samlad tabell över det insamlade materialet.

| Nivå | Aktör |
|---------------|--|
| Lokal nivå | Lokala ungdomsverkstäder |
| Regional nivå | Arbets- och näringsbyrån i Österbotten Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland |

Jag har valt dessa aktörer på grund av att ungdomsverkstäderna och myndigheterna samarbetar med varandra för att tjänsterna till ungdomarna ska vara så enhetliga och tydliga som möjligt. En annan motivering är att jag vill få en tydlig struktur på materialet och kunna skönja eventuella skillnader och likheter i svaren bland informantgrupperna. Jag förväntar mig att informanterna från de två olika informantgrupperna ser på ungdomsgarantin ur olika perspektiv eftersom de arbetar på olika nivåer på förvaltningsstegen. Jag förväntar mig att informanterna på lokal nivå är mer kritiska till ungdomsgarantin än vad informanterna på regional nivå är. Detta eftersom det i tidigare forskning visat att ungdomsgarantin upplevs som formell, och för att tjänstemän på regional nivå arbetar med byråkrati dagligen medan tjänstemän på lokal nivå arbetar mera konkret och praktiskt i sitt dagliga arbete. Dock förväntar jag mig inte drastiska skillnader i svaren i alla sammanhang eftersom mitt sampel är relativt litet.

6.2.1. Ungdomsverkstäder

De lokala ungdomsverkstäderna arbetar med ungdomsgarantin genom att de handleder, hjälper och stödjer ungdomarna i att hitta arbetsplats, praktikplats eller studieplats. Syftet är att ungdomarna ska få hjälp och stöd och även ha sysselsättning om dagarna medan de är arbetslösa arbetssökanden. Ungdomsverkstädernas syfte är att ge ungdomarna olika färdigheter som kan vara nyttiga att kunna inför studierna eller arbetslivet. Hur ungdomsverkstäderna är organiserade och vilka tjänster de erbjuder varierar från kommun till kommun och stad till stad. En gemensam faktor för ungdomsverkstäderna är att de vill hjälpa ungdomarna att hitta en

arbetsplats, studieplats eller annan sysselsättningsform och deras målsättning är att motarbeta utslagning bland unga. (Undervisnings- och kulturministeriet, u.å.; ULA-kompetenscenter, 2013)

6.2.2. TE-byrån

TE-byrån arbetar med ungdomsgarantin genom att utforma sysselsättningsplaner med unga arbetslösa arbetssökanden under 25 år eller med nyutexaminerade arbetssökanden som är mellan 25–29 år. Innan den unga har varit arbetslös i tre månader erbjuder TE-byrån bland annat arbetsprövning, utbildning, jobb och yrkesvalstjänster och karriärplaneringstjänster. Om inte den unga hittar sysselsättning inom tre månader från arbetslöshetens början stöder TE-byrån den unga under hela arbetslöshetsperioden och erbjuder olika tjänster. TE-byrån i Österbotten har verksamhetsställen i Karleby, Kaustby, Jakobstad, Vasa, Närpes och Kristinestad. I Närpes och Kristinestad får man betjäning vid TE-byrån via tidsbeställning. (Arbets- och näringsministeriet, 2014; Arbets- och näringsministeriet, 2016)

6.2.3. Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland

Regionförvaltningsverkets bildnings- och kultursida jobbar med ungdomsärenden som tangerar ungdomsgarantin genom att koordinera barn- och ungdomspolitik i landets olika regioner, utveckla ungdomsverkstadsverksamheter och stödja en regional utveckling av bland annat uppsökande ungdomsarbete och olika myndighetssamarbeten. Utöver detta ser Regionförvaltningsverket till att det barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet förverkligas på regional nivå. Inom det uppsökande ungdomsarbetet har Regionförvaltningsverket till uppgift att utveckla och utvidga servicen och att organisera rådgivning, information och uppföljning. Regionförvaltningsverket beviljar statsbidrag till bland annat ungdomsverkstäderna. Vid Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland finns det en så kallad svensk enhet som berör det svenska bildningsväsendet i Finland, vilket tangerar ungdomsärenden. Svenska enheten vid Regionförvaltningsverket har ett mandat att organisera svenskspråkig vägledningsservice. Svenska enheten har sina huvudsäten i Helsingfors, Åbo och Vasa. Regionförvaltningsverket har tätt samarbete med NTM-centralerna i många olika ärenden. (Regionförvaltningsverket, 2014; Regionförvaltningsverket, 2015; Regionförvaltningsverket, 2016)

6.2.4. Informanterna

För att mina informanter ska vara anonyma i avhandlingen har jag kodat dem med en bokstav och en siffra. Bokstaven står för vilken typ av organisation och nummer för person. Bokstaven A står i detta fall för en ungdomsverkstad, bokstaven B för Österbottens TE-byrå och bokstaven C för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland. Informant A1-A4 arbetar således vid en ungdomsverkstad, informant B1-B3 arbetar vid Österbottens TE-byrå och informant C1 arbetar vid Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland. Samtliga informanterna har gett mig tillåtelse att skriva i vilken typ av organisation och stad eller region de arbetar i. Informationen om informanternas arbetsuppgifter kommer främst från intervjuerna och från ungdomsverkstädernas verksamhetsberättelser.

Informant A1, A2, A3 och A4 arbetar vid olika ungdomsverkstäder i endera Vasa, Jakobstad, Närpes eller Kristinestad. Vissa av informanterna arbetar som uppsökande ungdomsarbetare och vissa som individuella handledare för ungdomarna. Alla informanter arbetar med ungdomar som är mellan 15–29 år. Till deras arbetsuppgifter hör bland annat att vägleda och handleda ungdomar så att de kan hitta ett jobb, praktikplats, studieplats eller rehabiliteringsplats. Även livshantering, som innebär att de har kontakt med psykiatriska polikliniker, läkare, hjälper ungdomarna att söka bostäder, hjälper ungdomarna i ekonomifrågor med mera hör till ungdomsverkstädernas arbetsområde. Till arbetet hör också att hjälpa ungdomarna att skriva CV och arbetsansökningar. I praktiken arbetar dessa informanter med ungdomsgarantin genom att hjälpa ungdomarna med att hitta sysselsättning och en plats i samhället och på så sätt förhindra att de blir utslagna. Vid ungdomsverkstäderna arbetar informanterna aktivt för att de unga under 25 år utan utbildning ska få en yrkesexamen så fort som möjligt. Till dessa ungdomsverkstäder kommer de flesta ungdomar från TE-byrån. Vissa kommer från socialen och vissa av ungdomarna kommer direkt till ungdomsverkstäderna. Men eftersom dessa ungdomsverkstäder samarbetar med kommunerna, skolor, TE-byrån och andra myndigheter i regionen är det oftast via någon myndighet ungdomarna kommer till ungdomsverkstäderna. Informanterna som arbetar vid ungdomsverkstäderna får via sitt arbete möjligheter att delta i kurser, skolningar och träffa andra ungdomsverkstäder i Finland vilket gynnar nätverken. Samtliga av dessa ungdomsverkstäder finansieras bland annat av NTM-centralen, Undervisnings- och kulturministeriet och kommunerna.

Ungdomsverkstädernas verksamhet kan variera beroende på vilka tjänster de erbjuder, hur många ungdomar som använder sig av tjänsterna och ekonomiska resurser. Samtliga ungdomsverkstäder i detta fall erbjuder uppsökande ungdomsarbete till ungdomarna. Några av

ungdomsverkstäderna erbjuder även karriärträning medan andra inte gör det. Även antalet personal varierar vid ungdomsverkstäderna. Vid en ungdomsverkstad finns det 4 personalanställda, vid en annan 11 och vid en tredje 19 stycken i personalanställda. I tabell 2 åskådliggörs kostnaderna och antalet ungdomar som använder sig av ungdomsverkstadens tjänster i de fyra olika ungdomsverkstäderna som informant A1–A4 arbetar vid. Ungdomsverkstad 1 och 2 har ungefär samma storlek på verksamheten och satsningen per ungdom är lika mellan verkstäderna. I dessa två satsades ungefär 2900 euro per ungdom år 2014 och ca 200 ungdomar använde sig av ungdomsverkstadens tjänster. Ungdomsverkstad 3:s & 4:s totala verksamhetskostnader var endast en femtedel av de andra två ungdomsverkstäderna och ca 100 ungdomar använde sig av ungdomsverkstädernas tjänster. I ungdomsverkstad 3 & 4 satsades ca 1000 euro per ungdom år 2014. I tabellen är ungdomsverkstad 3 & 4 sammanslagna eftersom de arbetar inom samma verksamhetsområde.

Tabell 2. Verksamheten för informant A1–A4: s ungdomsverkstäder år 2014. Källa: Ungdomsverkstädernas verksamhetsberättelser och avhandlingens intervjuer.

| Ungdomsverkstädernas verksamhet år 2014 (inköpskostnader beaktas inte) | | | |
|---|-----------------------------|-------------------------|---------------------------------|
| Ungdomsverkstad | Totala kostnader (€) | Antalet ungdomar | Kostnader per ungdom (€) |
| Ungdomsverkstad 1 | 580 000 | 200 | 2900 |
| Ungdomsverkstad 2 | 583 940 | 200 | 2920 |
| Ungdomsverkstad 3 & 4 | 104 000 | 100 | 1040 |

Utmaningar som samtliga ungdomsverkstäder står inför är bland annat ekonomiska nedskärningar i kommunerna, lagändringar inom ungdomspolitiken och samarbetsförhandlingar. Vid en verkstad märks det tydligt att arbetet blivit mindre flexibelt. Där gjordes tidigare fem praktikavtal i veckan, nu görs samma mängd i månaden. Vid en ungdomsverkstad togs vuxenheten bort förra året, vars syfte var att hjälpa och handleda personer över 29 år att hitta arbetsplats eller studieplats. I det fallet ledde det även till att personalen minskades. En utmaning för en annan ungdomsverkstad var att möjligheten till arbetsprövningsavtal för ungdomar vid ungdomsverkstaden togs bort.

Samtliga ungdomsverkstäder i denna avhandling är medlemmar i TPY. Ungdomsverkstäderna ingår också i ett så kallat ULA-nätverk. ULA står för Ungdom/Lärande/Arbete och innefattas av 12 svensk- och tvåspråkiga ungdomsverkstäder runtom i Svenskfinland. Sedan år 2015 sköts ULA av Folkhälsan Utbildning Ab. Tidigare sköttes det av Svenska folkskolans vänner. Nätverket finansieras av Undervisnings- och kulturministeriet från och med år 2014. Mellan åren 2008-2013 finansierades ULA av Europeiska socialfonden. ULA-nätverkets syfte är att

utveckla ungdomsverkstäderna genom att erbjuda anställda vidareutbildning, producera relevant material och information till dem och utveckla uppföljningsverktyg och utvärderingsverktyg. ULA-nätverket främjar det sektorsövergripande samarbetet. (ULA-kompetenscenter, 2013; ULA-kompetenscenter, u.å.)

Ungdomsverkstäderna varierar i form av verksamhet, personalresurser och ekonomiska resurser, vilket är en variation som kan påverka informanternas svar eftersom de arbetar i olika kommuner och ungdomsverkstäder som har olika förutsättningar för att kunna arbeta med ungdomsgarantin. Skillnaderna finns i bland annat hur många som arbetar vid ungdomsverkstäderna, antalet ungdomar som kommer till verkstäderna och ekonomiska resurser.

Informant B1, B2 och B3 arbetar som tjänstemän vid Österbottens TE-byrå på ungdomsavdelningen med unga utan utbildning i åldrarna 17–29 år. Till informanternas arbetsuppgifter hör främst att utveckla tjänster såsom yrkesvägledning, integrering av invandrare, arbetskraftsutbildning och att utveckla fortsättningsplaner till ungdomarna så att de kan ta sig tillbaka till utbildning. Vid TE-byrån finns det andra servicelinjer som bland annat fokuserar på ungdomar med yrkesutbildning och en där man fokuserar på sysselsättning och aktiveringsplaner. Oftast är det ungdomar som har hoppat av utbildningar eller som inte alls kommit in på andra stadiets utbildningar som dessa informanter arbetar med. Informant B2 och B3 erbjuder också olika karriärträningar för unga och arbetsprövning där den unga prövar på någon bransch och ser ifall det är något som passar. Dessa informanter arbetar med ungdomsgarantin genom att de försöker hjälpa ungdomar att hitta rätt yrkesutbildning och rätt arbetsplats. I praktiken har informanterna tätt samarbete med ungdomsverkstäder, skolor och uppsökande ungdomsarbete vilket är viktigt i deras arbete. Till informanternas arbete hör också att bevilja lönestöd. Lönestöden beviljas för nyutexaminerade under 30 år. Vid denna arbetsplats finns det drygt 30 personer som arbetar med bland annat vägledningsfrågor.

Informant C1 arbetar som tjänsteman vid Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland. Till informantens specifika arbetsuppgifter hör koordinering och utveckling av den livslånga vägledningen (förkortas härnäst som ELO, från finskans *Elinikäinen ohjaus*) i Österbotten. ELO är ett mandat som Regionalförvaltningsverket har fått från ministeriet att sköta koordineringen och utvecklingen av vägledningstjänster på svenska i Finland. På finskt håll sköts detta av NTM-centralen, men på svenskt håll i landet är det svenska enheten på bildningssidan vid Regionförvaltningsverket som sköter det. I Österbotten samarbetar Regionförvaltningsverket väldigt nära med NTM-centralen i ELO-gruppen, bland annat delar

de på ordförandeskapet i ELO-gruppen som är tillsatt på uppdrag av Arbets- och näringsministeriet. ELO skär genom alla utbildningsformer, alla utbildningsstadier och finns även utanför utbildningsorganisationerna. ELO går även in på socialsektorn, arbets- och näringsförvaltningen och utbildningsförvaltningen. Utöver det skär den genom tredje sektorn där alla ungdomsverkstäder ingår. Regionförvaltningsverkets ansvar är att överblicka och informera så att alla aktörer känner till varandra så bra som möjligt. Informant C1 arbetar delvis med ungdomsgarantin eftersom den per definition blir en del av dennes målgrupp när arbetsplatsen jobbar med ELO. Informant C1 fokuserar inte bara på ungdomsgarantin utan har arbetsuppgifter som är en del av arbetet för ungdomsgarantin.

6.2.5. Arbetslöshetssituationen i Österbotten

Eftersom informanterna på lokal nivå arbetar vid olika ungdomsverkstäder i endera Jakobstad, Vasa, Närpes eller Kristinestad kan detta påverka deras svar eftersom verksamheten varierar från stad till stad och även städernas förutsättningar att genomföra ungdomsgarantin kan variera. Därför är det av betydelse att ha en redogörelse över arbetslöshetssituationen i Österbotten, i regionerna och i städerna och kommunerna. Regionerna som är relevanta i denna avhandling är Vasa ekonomiska region, Jakobstadsregionen och Sydösterbotten. I Vasa ekonomiska region är staden Vasa och kommunerna Vörå, Korsholm, Malax och Korsnäs av betydelse eftersom det är till dessa kommuners och stadens ungdomar ungdomsverkstaden i Vasa riktar sig till. I Jakobstadsregionen är städerna Jakobstad och Nykarleby samt kommunerna Pedersöre, Larsmo, Kronoby relevanta eftersom ungdomsverkstaden i Jakobstad riktar sig till dessa städers och kommuners ungdomar. I Sydösterbotten är städerna Närpes, Kristinestad och Kaskö och kommunen Korsnäs av betydelse eftersom det är till dessa städers och kommunens ungdomar ungdomsverkstaden i Närpes och Kristinestad riktar sig till. De regionala aktörernas verksamhetsområde sträcker sig över alla dessa regioner, städer och kommuner (se tabell 3 på s. 43).

Tabell 3. Arbetslöshetsprocenten i Österbotten åren 2013–2015. Källa: Finlands officiella statistik, 2016; Finlands officiella statistik, 2015; Finlands officiella statistik, 2014; Institutet för hälsa och välfärd, 2016.

| Arbetslöshetsprocenten i Österbotten åren 2013–2015 | | | | | |
|---|----------------------------------|--|----------------------------------|--|----------------------------------|
| Område i landet | Arbetslösa arbetssökande år 2013 | Arbetslösa arbetssökande bland 18–24-åringar år 2013 | Arbetslösa arbetssökande år 2014 | Arbetslösa arbetssökande bland 18–24-åringar år 2014 | Arbetslösa arbetssökande år 2015 |
| Österbotten | 7,5 % | 8,8 % | 8,3 % | 10,0 % | 9,0 % |
| Vasa ekonomiska region | 7,6 % | 10,1 % | 8,5 % | 11,5 % | - |
| Vasa stad | 8,9 % | 11,5 % | 9,9 % | 12,8 % | 10,8 % |
| Korsholms kommun | 4,6 % | 7,8 % | 5,3 % | 7,9 % | 6,4 % |
| Vörå kommun | 4,8 % | 5,3 % | 5,8 % | 7,0 % | 6,6 % |
| Malax kommun | 6,2 % | 4,7 % | 6,1 % | 8,6 % | 6,8 % |
| Jakobstadsregionen | 6,2 % | 6,4 % | 6,4 % | 7,1 % | - |
| Jakobstads stad | 9,4 % | 12,6 % | 9,9 % | 13,6 % | 10,5 % |
| Kronoby kommun | 4,8 % | 5,5 % | 5,2 % | 5,7 % | 6,1 % |
| Nykarleby stad | 4,3 % | 4,3 % | 4,3 % | 4,8 % | 4,6 % |
| Pedersöre kommun | 3,5 % | 2,1 % | 3,6 % | 2,4 % | 3,8 % |
| Larsmo kommun | 4,3 % | 2,6 % | 3,5 % | 2,7 % | 3,8 % |
| Sydösterbotten | 5,5 % | 6,7 % | 6,0 % | 7,2 % | - |
| Närpes stad | 3,6 % | 4,9 % | 4,0 % | 4,6 % | 4,3 % |
| Korsnäs kommun | 4,5 % | - | 5,2 % | 6,6 % | 5,7 % |
| Kristinestads stad | 6,4 % | 8,7 % | 7,2 % | 10,4 % | 7,5 % |
| Kaskö stad | 14,4 % | 12,2 % | 14,1 % | 15,6 % | 15,5 % |

Ur tabell 3 framkommer att den genomsnittliga andelen arbetslösa arbetssökanden har ökat åren 2013–2015 i landskapet Österbotten och även i de tre regionerna samt i alla kommuner och städer i regionerna som behandlas i denna avhandling. Trots detta är den genomsnittliga arbetslöshetsprocenten bland arbetslösa arbetssökanden i Österbotten en av de lägsta i hela landet (Finlands officiella statistik, 2016). Vasa ekonomiska region har den högsta andelen arbetslösa arbetssökanden både år 2013 och 2014. Denna region har även den högsta andelen arbetslösa arbetssökanden bland 18–24-åringar åren 2013 och 2014. Den region som har lägst arbetslöshetsprocent bland arbetslösa arbetssökanden både år 2013 och 2014 är Sydösterbotten. Den region som har lägst arbetslöshetsprocent bland 18–24-åringar åren 2013 och 2014 är Jakobstadsregionen. För år 2015 saknas i nuläget siffror på arbetslösa arbetssökande bland 18–24-åringar i kommunerna/städerna och regionerna samt den genomsnittliga andelen arbetslösa arbetssökanden i regionerna. I Korsnäs kommun saknas det siffror för arbetslösa arbetssökande bland 18–24-åringar år 2013.

Enligt NTM-centralens uppföljning av ungdomsgarantin på Österbottens NTM-centralsområde fanns det år 2014 988 personer under 25 år som var arbetslösa arbetssökanden. År 2015 fanns det 1096 personer under 25 år som var arbetslösa arbetssökanden. Detta innebär en ökning med 10,9 procent på ett år. I Österbotten fanns det år 2014 68 nyutexaminerade 25–29-åringar som var arbetslösa arbetssökanden. År 2015 hade antalet ökat till 78. Detta innebär en ökning med 14,7 procent på ett år. (Närings-, trafik- och miljöcentralen, 2016) De arbetslösa arbetssökande

ungdomarna som omfattas av ungdomsgarantin har med andra ord ökat i Österbotten åren 2014–2015.

6.3. Analysmetod och analysprocess

Materialet i denna avhandling har analyserats enligt teoristyrd innehållsanalys, vilket innebär att det abduktiva angreppssättet har använts. Med innehållsanalys avses att man analyserar texten och försöker få materialet sammanställt till en allmän och sammanfattad helhet. Fördelen med denna analysmetod är att man kan tolka materialet systematiskt och objektivt. Innehållsanalys passar bra vid ostrukturerade och semistrukturerade analyser. Med innehållsanalys får man dock endast materialet strukturerat så att man kan dra slutsatser. På grund av detta har denna analysmetod fått kritik från forskare som menar att det inte finns konkreta resultat att visa då man har använt sig av innehållsanalys. (Tuomi & Sarajärvi, 2002)

Enligt Tuomi & Sarajärvi (2002) kan man göra en innehållsanalys på tre olika vis: materialbaserad (induktiv), teoribaserad (deduktiv) och teoristyrd (abduktiv). Den abduktiva innehållsanalysen kan sammanfattas med att den är en blandning av både deduktiv och induktiv innehållsanalys. Man kan säga att en abduktiv ansats utgår från teorin, via empirin och tillbaka till teorin (Johansson Lindfors, 1993). Med induktiv innehållsanalys avses att man inte utgår från någon särskild teoretisk referensram då man samlar in sitt material, vilket leder till att man inte återanknyter det insamlade materialet till särskilda teorier. Vid induktiv innehållsanalys kan det insamlade materialet leda till att nya teorier skapas (Tuomi & Sarajärvi, 2002). Vid en deduktiv innehållsanalys utgår forskaren från tidigare teorier som utformar hypoteser som därefter provas på verkligheten via exempelvis observationer. Forskaren drar slutsatser utifrån relevanta och redan existerande teorier. (Wiedersheim-Paul & Eriksson, 1997)

Eftersom min avhandling dels baseras på tidigare teorier och dels på min egen empiriska undersökning har jag valt abduktiv innehållsanalys. Detta eftersom jag vill kunna ge utrymme för eventuellt nya infallsvinklar att uppstå, och inte enbart vara bunden till tidigare teorier som man är vid en deduktiv innehållsanalys. Orsaken till att jag har valt en abduktiv innehållsanalys är att jag i resultatdiskussionen kommer återanknyta mitt insamlade material till tidigare teorier. Jag har även utformat vissa intervjufrågor utgående från teorier i implementeringsforskningen, det vill säga jag har under undersökningens gång haft teoretiska perspektiv som i viss mån styrt datainsamlingen. (Johansson Lindfors, 1993).

Den teoristyrda innehållsanalysen framskrider på liknande vis som vid materialbaserad innehållsanalys. Det som skiljer dem åt är att man vid den teoristyrda innehållsanalysen återanknyter det insamlade materialet till tidigare teorier, medan vid den materialbaserade innehållsanalysen utgår man inte från någon särskild teoretisk referensram och därmed återanknyter man inte materialet till tidigare teorier. Enligt Tuomi & Sarajärvi (2002) finns det åtta olika steg vid innehållsanalysens analysprocess. Det första steget är att man lyssnar på intervjuerna och transkriberar dem. I steg två läser man de transkriberade intervjuerna och bekantar sig med innehållet. I steg tre markerar man utmärkande information som är av vikt i sammanhanget. I steg fyra listar man de markeringar som gjordes vid steg tre. I steg fem söker man efter likheter och skillnader i materialet. I steg sex skapar man underkategorier baserat på likheterna och skillnaderna. I steg sju kombinerar man underkategorierna med varandra och skapar huvudkategorier. I steg åtta kombinerar man huvudkategorierna och formar dem till en sammanfattning av resultaten.

Efter att jag hade gjort intervjuerna och spelat in dem lyssnade jag genom dem innan jag började transkribera dem. Detta eftersom jag ville bekanta mig med materialet och se till att jag uppfattat mina informanter korrekt. Därefter transkriberade jag intervjuerna i två olika Word-dokument på datorn: det ena dokumentet innehöll transkriberade intervjuer från informanter på lokal nivå och det andra dokumentet innehöll transkriberade intervjuer från informanter på regional nivå. I varje Word-dokument delade jag upp materialet i två olika delar: citat från tema 1 och citat från tema 2. Jag färgkodade tema 1 med gul färg och tema 2 med grön färg. På det viset blev det en tydlig kategorisering och lättare att hitta skillnader och likheter i informanternas svar. Då jag tydligt hade strukturerat upp materialet började jag markera återkommande teman i informanternas svar som var av intresse inom avhandlingens tema. Därefter letade jag efter likheter och skillnader i deras svar och markerade de citaten som på något sätt avvek från vad majoriteten ansåg. Eftersom jag från början visste att jag kommer utgå från två olika huvudkategorier, tema 1 och tema 2, och använda den indelningen i avhandlingens resultatdel, började jag därefter skapa underrubriker som passade ihop med material från tema 1 och tema 2. Efter det började jag klippa och klistra ihop relevanta citat med rätt underrubrik för att på så vis få en helhet av resultaten och för att kunna tolka och analysera dem.

7. Resultatredovisning

Detta kapitel innehåller redogörelse över det insamlade materialet. Materialet från intervjuerna kommer att framkomma i som citat texten. Citaten är indragna och kursiverade i texten. Framför citaten står informantens beteckning. Det insamlade materialet är informanternas subjektiva tankar om ämnet. Man bör beakta att informanterna arbetar i olika delar av Österbotten, vilket kan påverka deras svar eftersom städerna och arbetsplatserna har olika möjligheter och resurser. Citaten kommer att varvas med teorier från implementeringsforskningen. Resultaten är uppdelat i två delar utgående från tema 1, som berör ungdomsgarantin, och tema 2, som berör implementeringen. Dessa två perspektiv kommer att hållas åtskilda i resultatdelen.

7.1. Tema 1: Informanternas tankar om ungdomsgarantin

I denna del kommer det framkomma citat ur tema 1, som behandlar ungdomsgarantin och informanternas inställning till den.

Ungdomsgarantin är nödvändig och motiverad eftersom den försöker motarbeta problem såsom ungdomsarbetslöshet och utslagning bland unga. Det menar Sundell & Soydan (2008) som anser att det behöver finnas ett problem i samhället för att en implementering ska vara nödvändig.

7.1.1. Omfattas alla ungdomar av ungdomsgarantin i praktiken?

Enligt ungdomsgarantins syfte ska alla under 25 år och alla 25–29-åringar som är nyutexaminerade omfattas av den (Undervisnings- och kulturministeriet, u.å.). De flesta av informanterna, på både lokal och regional nivå, tycker att i deras arbete omfattas så gott som alla ungdomar av den. Både de som behöver mer hjälp och stöd och de som behöver mindre handledning.

A3: Egentligen är det alla sorters ungdomar som omfattas av ungdomsgarantin. Allt från de som behöver mycket stöd till de som inte har så stort behov av stöd men behöver hjälp med arbetssökandet och så vidare.

B3: Det är nog alla ungdomar. Vissa har redan en plan när de kommer hit, de vet vad de vill och vi hjälper och berättar vilka möjligheter som finns. Det finns en del människor som behöver lite mera hjälp och sedan går de vidare. Sedan finns det den delen där det fattas motivation, möjligheter, vilja och som har andra möjliga begränsningar som kan finnas. Det är väldigt varierande.

Trots detta anser de flesta av informanterna att det finns hål i ungdomsgarantin som leder till att vissa grupper av ungdomar som borde nås av ungdomsgarantin inte gör det. De ungdomarna är svåra att hjälpa. Den gruppen ungdomar som är särskilt svår att nå är de som har någon form av psykisk ohälsa eller som är omotiverade och som varit hemma i flera år utan kontakt med någon myndighet eller verksamhet. I detta fall finns det ingen tydlig skillnad bland informantgruppernas svar utan informanterna är relativt eniga om att inte alla ungdomar omfattas av ungdomsgarantin i praktiken. Man kan tycka att ungdomsgarantin, vars syfte är att alla ungdomar ska omfattas av den, skulle behöva utveckla rehabiliteringstjänsterna så att den når dessa ungdomar bättre. Förhoppningsvis kan ungdomsservicegarantin som nämns i den nya socialvårdslagen från år 2015 bättre nå ut till denna typ av ungdomar (Social- och hälsovårdsministeriet, 2015). En annan aspekt man bör ha i åtanke är, som informant B2 nämner, att det är svårt för ungdomsgarantin att nå ut till alla ungdomar ifall vissa inte vill ta emot hjälpen som erbjuds eller inte vill ha kontakt med myndigheter. Informant C1 menar att nominellt sett finns det inga grupper bland ungdomarna som inte omfattas av ungdomsgarantin, men att i verkligheten ser det annorlunda ut. Man kan konstatera utgående från informanternas svar att i detta fall är inte ungdomsgarantin realistisk eftersom i praktiken omfattas inte alla ungdomar av den. I denna del av ungdomsgarantin finns det mycket att utveckla, exempelvis de rehabiliterande tjänsterna.

A1: Jo, det finns grupper som inte nås av ungdomsgarantin. Speciellt ungdomar som har varit hemma i flera år är det oerhört svårt att få kontakt med.

B2: Ungdomar som har någon form av belastning såsom neuropsykiatrisk diagnos, missbruk, lever i dåliga hemförhållanden eller att de inte har någon familj alls är svåra att nå. Ofta vill de inte ha någon kontakt heller, fast det egentligen är dessa ungdomar som skulle behöva hjälpen mest.

C1: Enligt lag och förordning finns det inte eller ska inte finnas. Men det finns det nog, såsom unga med någon grad av psykisk ohälsa. Det är ju det här det förebyggande arbetet och det uppsökande arbetet försöker nå, de ungdomar som har fallit mellan stolarna.

7.1.2. Är ungdomsgarantins målsättningar realistiska?

De flesta av informanterna, på både lokal och regional nivå, tycker att ungdomsgarantins målsättningar är viktiga. Men huruvida den är realistisk ställer de sig kluvna till. I det här sammanhanget kan man inte tydligt skönja en viss skillnad i svaren beroende på informantgrupp, eftersom informanter från de olika nivåerna anser att målsättningarna i

praktiken inte är så realistiska som man kanske önskat. Man kan tolka det som att vissa av informanterna ställer sig skeptiska till ungdomsgarantin då den enligt vissa inte har realistiska målsättningar. Att ställa sig skeptisk till det som implementeras kan enligt Vedung (1998) bero på att verkställarna är skeptiska mot politiker och deras beslut. Detta tangerar att *vilja* implementera som Sannerstedt (2001) nämner som en viktig komponent för att implementeringen ska lyckas. Om verkställaren är omotiverad och inte vill implementera kan risken vara stor att implementeringen stagnerar och inte ger önskade resultat. Om vissa av informanterna inte anser att ungdomsgarantins målsättningar är realistiska och inte ser i sitt arbete positiva resultat av den, hur ska man då vara motiverad och vilja jobba med den i praktiken? För att få se synliga och positiva resultat av det som implementeras motiverar verkställarna att fortsätta arbeta med det som ska implementeras (Socialstyrelsen, 2012). Både informant A2 och A3 upplever att ungdomsgarantin inte finns längre och att den håller på att försvinna vartefter ekonomiska resurser och viktiga verktyg dras bort. De anser att det inte går att uppnå ungdomsgarantins målsättningar på grund av det. Informant A2 upplever det som att beslutsfattarna först ger resurser men sedan ändrar sig och tar tillbaka dem. Informant C1 menar att ungdomsgarantin har utvecklats för snabbt och inte är tillräckligt förankrad till gräsrotsnivån, vilket leder till att vissa uppfattar ungdomsgarantins målsättningar som orealistiska.

A3: Med de saker som görs idag är den inte realistisk, att det dras bort pengar från både ungdomsverkstäder, uppsökande ungdomsarbete och att TE-byråerna håller på att nedmonteras helt och hållet. Nästan hela ungdomsgarantin har blivit nedmonterad utan att man pratar om det.

A2: Ingen pratar om ungdomsgarantin längre. Först när den kom kändes det jättebra och alla målsättningarna som sattes upp inom ungdomsgarantin kändes bra. Men sedan tog de bort de bra verktygen som vi hade, såsom arbetspraktik. Det känns som att regeringen och ministerierna har gett med ena handen och tagit med andra handen.

C1: Jag tror att målet är rätt beskrivet. Jag tycker inte det är fel, men om de resurser som finns för att förverkliga ungdomsgarantin är realistiska är en annan sak. Ibland blir man ju lite beklämd över att många saker som kommer, såsom stora projekt eller nya lagar, kanske doftar lite för mycket skrivbordsprodukter och att man kanske inte alltid har satt sig in i verkligheten så mycket som man borde ha gjort. De har verkats fram lite onödigt snabbt.

Vedung (1998) nämner att mottagarna av insatsen, i detta fall ungdomarna, behöver förstå insatsen för att den ska kunna ge positiva resultat. Enligt Vedung (1998) är det svårt för insatsen att ge några effekter eller resultat ifall målgruppen anser att det som implementeras är otydligt.

Detta är självfallet negativt för implementeringens resultat. Eftersom vissa av ungdomarna upplever ungdomsgarantin som byråkratisk och svårtolkad kan detta vara en orsak till varför ungdomsgarantin inte gett önskade effekter på samhället. För hur ska ungdomsgarantin kunna nå ut till sin målgrupp ifall ungdomarna inte förstår den eller vet hur den kan hjälpa ungdomarna? Enligt informanterna på lokal nivå kan de förstå att ungdomarna kan tycka att ungdomsgarantin upplevs som byråkratisk och att de inte förstår den eftersom den innehåller många regler och svårläst information.

A3: Jag kan tänka mig att våra ungdomar tycker den är otydlig, det är ju den kanske fortfarande. De förstår inte vad det innebär att man garanteras något. Jag skulle säga den är flummig och svårtolkad.

A4: Den är byråkratisk på grund av att den är krånglig att läsa. Så jag kan tänka mig ungdomarna tycker den är krånglig och besvärlig.

I massmedia har ungdomsgarantin fått kritik för att den är byråkratisk. Informanterna på regional nivå förstår kritiken men de menar att folk har förväntningar om att ungdomsgarantin ska vara byråkratisk fast den kanske inte alltid är det i alla sammanhang. Detta är en intressant iakttagelse. Kanske är det så att en del grupper i samhället är för snabba att kritisera ungdomsgarantin och hellre ser dess brister framom dess styrkor? Informant B3 ger ett konkret exempel på en sådan situation där folk har haft förväntningar om att ungdomsgarantin är byråkratisk och svårtolkad eftersom den till viss del sköts av myndigheter som kan ha ett rykte för sig att vara stelbenta i olika ärenden. Informant B1 är inne på liknande tema som informant B3. B1 menar att ifall man ser till ett större perspektiv och på ungdomsgarantins helhet ser man att ungdomsgarantin har bidragit till positiva beslut, såsom tilläggsresurser till bland annat ungdomsverkstäderna. Men om man ser på valda fragment ur ungdomsgarantin menar B1 att det är lättare att hitta bristerna och uppleva den som byråkratisk. Man kan tolka det som att B1 och B3 menar att vissa grupper i samhället väljer att tolka ungdomsgarantin som byråkratisk fastän den inte behöver vara det i alla sammanhang.

B3: I massmedia är det bara vi som är ansvariga för att inte ungdomsgarantin fungerar och för att alla är arbetslösa. Men det jag fick som feedback från arbetsgivarens sida om Sanssi-stödet var att de tyckte att det var väldigt lätt och enkelt att ansöka om det. Först trodde arbetsgivarna att det skulle vara svårt att fylla i alla papper men det var bara att fylla i en blankett och skicka in den. Arbetsgivarna hade förväntat sig mycket byråkrati kring det på grund av vårt rykte men det fick nog jättebra feedback.

B1: Man ser ofta på smågrupper. Skulle man se på ett lite större perspektiv blir bilden kanske annorlunda. Ungdomsgarantin har ju också medfört att man har fått tilläggsresurser till olika ändamål. Ungdomsverkstäderna har fått tilläggsresurser, uppsökande ungdomsarbete har fått tilläggsresurser och TE-

byråerna har fått tilläggsresurser. Ser man i ett större perspektiv har man nog fått stora förändringar till stånd.

I detta sammanhang skiljer sig svaren något mellan de två olika informantgrupperna. På lokal nivå förstår man att ungdomsgarantin kan framstå som byråkratisk, medan på regional nivå nämner man att ungdomsgarantin inte är byråkratisk i alla sammanhang. Kritiken från massmedias håll kan påverka ungdomarnas syn på ungdomsgarantin eftersom vissa får informationen från media och kan på den vägen skapa en uppfattning om huruvida ungdomsgarantin är byråkratisk. I detta sammanhang spelar massmedia en stor roll, och som B3 nämner upplever vissa att massmedia utmålar aktörer som är ansvariga för att ungdomsgarantin inte fungerar, fastän det är mycket mer komplext att skönja problem i en implementeringsprocess där många olika aspekter påverkar. Dock är det en del av massmedias roll att lyfta fram problem i samhället. Men det är en intressant iakttagelse som delvis kan påverka att ungdomarna förhåller sig skeptiska till ungdomsgarantin eftersom det är den typ av information massmedia till stor del lyfter fram om den. Detta kan försvåra ungdomsgarantins implementeringsprocess ifall målgruppen, ungdomarna, från början väljer att inte ta del av dess tjänster som erbjuds.

7.1.3. Fördelar och utmaningar med ungdomsgarantin

I informanternas svar om det finns fördelar och utmaningar med ungdomsgarantin varierar svaren. Informanterna på lokal nivå anser att det är bra att ungdomsgarantin har lett till att man pratar mera om ungdomarna i olika delar av samhället, men ställer sig skeptiska till de praktiska fördelarna eftersom de ekonomiska resurserna och verktygen att genomföra ungdomsgarantin i praktiken tagits bort. Exempelvis har Sanssi-stödet blivit mer reglerat än vad det var tidigare, vilket bidrar till mer utmaningar för ungdomsgarantins genomförande då reglerna ändras för vissa stöd. Informant A3 nämner tydligt att hen upplever att beslutsfattarnas förankring till verkställarnas nivå inte är realistiska och att det är svårt att se fördelarna eftersom det dras ner på verkställarnas möjligheter att kunna arbeta med ungdomsgarantin i praktiken.

A3: Nog är det ju bra att det har satts upp målsättningar såsom den utsatta tiden på tre månader. Det är bra att ordet finns och att tanken finns, och att meningen finns att det ska göras någonting. Men det är svårt att se fördelar då vi inte har samma verktyg som tidigare och inte samma resurser i form av pengar. Jag upplever att det i beslutsfattandet inte finns någon verklighetsförankring till gräsrotsnivån, till det verkliga arbetet.

A4: Fördelarna är väl att man faktiskt försöker tänka på ungdomarna. Det var bra i början, då fick alla ungdomar under 29 år exempelvis lönestöd om man var arbetslös. Men det är ju borta nu, nu finns det Sanssi-stöd för sådana som har

examen. Och där igen faller det bort ungdomar under 25 år som är utan utbildning. Men det är bra att man ändå uppmärksammar ungdomarna och fokuserar på dem.

Informant B1 och C1 ställer sig inte lika skeptiska till ungdomsgarantins fördelar som de övriga informanterna. De anser att ungdomsgarantin är välbehövlig och har svårt att se utmaningar.

B1: Ungdomsgarantin är absolut motiverad eftersom det är viktigt att ungdomar får en garanti till ett yrke eller en utbildning så att de slipper in i arbetslivet så att de kan verka i samhället och vara självständiga.

C1: Jag skulle snarare fråga att finns det några nackdelar? Jag kan inte säga att jag skulle se något annat än fördelar.

I detta fall skiljer sig svaren något. Majoriteten anser att det finns fördelar med ungdomsgarantin, det vill säga att man lyfter upp problematiken kring ungdomar, men även utmaningar, såsom minskade resurser och verktyg. På regional nivå avviker svaren från svaren på lokal nivå. Informant B1 och C1 har svårt att se utmaningar och är inte lika ifrågasättande av den som de övriga informanterna. En annan intressant iakttagelse är att på frågan om det finns fördelar med ungdomsgarantin nämnde majoriteten av informanterna även utmaningarna i samma fråga. Det sattes mera tid att svara på utmaningarna är fördelarna, fastän frågan handlade om fördelarna. Man kan anta att vissa av informanterna har svårt att se fördelar framom utmaningar med ungdomsgarantin.

På frågan om informanterna anser att det finns utmaningar i ungdomsgarantin är det tydligt att majoriteten av informanterna anser att det finns. Återkommande utmaningar som informanterna nämner är de minskade ekonomiska resurserna och att verktyg för att kunna genomföra ungdomsgarantin tas bort. Informanterna på lokal nivå ifrågasätter hur något ska kunna implementeras ifall det inte finns pengar. Och eftersom ungdomsgarantin är en stor och omfattande samhällelig insats krävs det att det finns tillräckliga resurser ämnat för detta ändamål.

A1: Bristen på pengar är helt klart en utmaning. Det påverkar genomförandet av ungdomsgarantin negativt. I Sanssi-sammanhanget leder det ju till att arbetsgivaren upplever det svårare att anställa unga eftersom det är en stor risk då de inte får ekonomiskt stöd eftersom det inte finns tillräckliga resurser.

A3: Om det inte satsas pengar så hur ska det gå till i praktiken? Det är ju en vacker tanke men med de ekonomiska tider som är nu är det inte så lätt att förverkliga. När verktygen som ska hjälpa förverkligandet tas bort från de som ska förverkliga, såsom pengar, blir det ju svårt.

Intressant är att informant B1 och C1 kan se utmaningar med ungdomsgarantin, trots att de tidigare hade svårt att se några. Utmaningar som de nämner är bland annat den allmänna sysselsättningssituationen i landet och den bristande uppföljningen på vart ungdomarna tar vägen efter utbildning. De nämner inte minskade resurser eller verktyg som utmaningar vilket informanterna på lokal nivå gör. I detta sammanhang kan man återigen se att B1 och C1 avviker i svaren från vad majoriteten anser att utmaningarna är. Informant C1:s resonemang är en intressant iakttagelse eftersom uppföljning är en viktig nyckelfaktor i en implementeringsprocess. Även Statsrådets kansli (2015) nämner hur viktigt det är att det görs uppföljningar på ungdomsgarantin och ungdomarna. Eftersom skolan är en plats där ungdomarna spenderar mycket tid skulle det vara en bra idé att olika stadier inom utbildningen har skyldigheter att göra uppföljningar på ungdomarna så att nästa stadium och eventuellt olika ungdomsverkstäder får reda på ifall ungdomen börjar jobba eller studera och även var. Detta kunde leda till att det blir svårare att falla genom maskorna, såsom informant C1 nämner, vilket skulle gynna både den enskilda ungdomen och ungdomsgarantin.

B1: En utmaning är att vi har en svår sysselsättningssituation just nu, en annan utmaning är att hur man kan inom ungdomsgarantin få den rehabiliterande delen att fungera. Och också att nå ut till vissa grupper av ungdomar.

C1: Utmaningar är ju de här näten där maskorna är lite för stora på vissa håll och i lagstiftning har ju inte heller utbildningsorganisationerna behövt egentligen ta ansvar för övergångsskedet till följande stadium. De har följt med dem tills de blir utexaminerade men sedan har det inte funnits lagstadgade skyldigheter att följa upp dem så att informationen går vidare till nästa stadium.

7.1.4. Vad beror den ökande ungdomsarbetslösheten på?

Informanterna på lokal nivå tror att det finns flera orsaker till att ungdomsarbetslösheten har ökat i Finland. Bland annat nämner de minskade resurser inom ungdomsverkstäderna, TE-byråns omstrukturering och det allmänna läget på arbetsmarknaden som bidragande orsaker. Vissa av informanterna på lokal nivå nämner att de skulle behöva de verktyg som fanns tidigare inom ungdomsgarantin, såsom arbetspraktiken. De menar att arbetspraktiken skulle kunna vara en åtgärd för att få den ökande ungdomsarbetslösheten att minska. Detta är ett konkret exempel på underlättande verktyg för ungdomsgarantins förverkligande som tagits bort.

A2: Minskade resurser inom ungdomsverkstäder och TE-byråns omstrukturering. Förstås påverkar det också att vi har haft en recession, det har nog varit tystare på arbetsmarknaden. Och alla de verktygen som vi hade förut skulle vi ha behövt

just nu i dessa tider, såsom arbetspraktiken. Men den togs bort i början av år 2013 och då steg ungdomsarbetslösheten.

A1: Att läget på arbetsmarknaden har blivit sämre är ju en bidragande orsak. Detta gör ju det svårare för unga att hitta arbete.

De flesta av informanterna på regional nivå tror att orsaken till att ungdomsarbetslösheten i Finland ökat beror på hur arbetssituationen ser ut överlag i landet och världen just nu, och inte på huruvida ungdomsverkstäderna har mindre verktyg för att styra bort ungdomarna från ungdomsarbetslösheten.

B2: Förstås påverkar det allmänna läget på arbetsmarknaden. Finns det inte jobb så finns det inte jobb. Det kan inte ungdomsgarantin rå för.

C1: Inte tror jag att det beror på att ungdomsgarantin infördes, men den kanske inte har haft den effekt som man trodde den skulle ha. Den enkla förklaringen är att det ekonomiska läget är dåligt.

Man kan tolka att både informanter på regional nivå och lokal nivå inte anser att ungdomsgarantin rå för att ungdomsarbetslösheten ökar. Ungdomsarbetslösheten skulle säkert ha ökat oavsett om ungdomsgarantin införts eller inte. Det är andra yttre faktorer som påverkar arbetslösheten, såsom det allmänna läget på arbetsmarknaden som informanterna nämner. Men trots det kan man konstatera att ungdomsgarantin inte har uppfyllt sitt syfte då inte ungdomsarbetslösheten minskat sedan den infördes år 2013. Men det är förstås svårt för ungdomsgarantin att ha effekt på arbetslösheten då det är andra komponenter som påverkar. En intressant iakttagelse som avviker från övriga informanters svar är informant A4:s svar, som menar att ungdomars attityd till arbete påverkar ungdomsgarantins resultat. A4 menar att ungdomars attityd till arbete kan få ungdomsgarantin att stå i dålig dager ifall de inte vill ta emot ett arbete som erbjuds. Detta är en aspekt som självfallet påverkar ungdomsgarantins resultat i olika utvärderingar.

A4: Det kan hända att ungdomarna är lite latare idag. Jag tror också det har att göra med att ungdomar utbildar sig högre så att man kanske inte vill ta vilket arbete som helst. Man är hellre arbetslös före man hittar det arbete man anser man är värdig. Det får jag diskutera mycket med mina ungdomar, att man börjar nerifrån och jobbar sig uppåt.

7.2. Tema 2: Informanternas tankar om ungdomsgarantins implementering

Denna del behandlar resultat ur tema 2 som fokuserar på informanternas tankar om förverkligandet av ungdomsgarantin.

7.2.1. Informationsflödet och kommunikation

Som det framkommer ur implementeringsteorin är informationsflödet mellan olika aktörer som deltar i implementeringsprocessen väldigt viktigt. Fixsen m.fl.(2005, refererad i Olsson & Sundell, 2008) betonar i steg fyra i implementeringsprocessen hur viktigt det är att beslutsfattarna förmedlar tydlig information till verkställarna hur de ska arbeta i praktiken. Detta tangerar även *att förstå* implementeringen som både Sannerstedt (2001) och Vedung (1998) nämner som viktiga komponenter för att implementeringen ska lyckas.

Informationen om hur ungdomsgarantin ska förverkligas har kommit främst från TE-byrån, Arbets- och näringsministeriet och Undervisnings- och kulturministeriet. Svaren på huruvida informanterna upplever att de fått tillräcklig och tydlig information om hur ungdomsgarantin ska förverkligas är väldigt varierande. Majoriteten av informanter på lokal nivå upplever att de inte fått tillräcklig eller tydlig information. Vissa har i stället läst på själva och haft informationsutbyte mellan kollegorna. Man kan anta att vissa av informanterna på lokal nivå upplever att de blivit lämnade åt sitt öde. De har fått direktiv om att de ska arbeta med ungdomsgarantin, men inte hur det ska gå till. Man kan förstå att vissa informanter börjar ställa sig skeptiska till hela insatsen eftersom de inte får den informationen som behövs.

A4: Jag skulle säga att vi inte har fått tydligt information om hur den ska förverkligas. Man har ju läst om den själv och hört av andra. Men inte har någon förklarat för oss om hur man ska förverkliga den eller jobba med ungdomsgarantin.

A1: Vi har inte fått någon specifik information om hur ungdomsgarantin ska förverkligas. Inget ändrades i och med ungdomsgarantin. Det känns som att ungdomsgarantin har kommit och gått.

Samtliga informanter på regional nivå anser att de har fått tydlig och tillräcklig information om hur ungdomsgarantin ska förverkligas. De nämner bland annat anvisningar, skolningar och bra informationsflöde med andra myndigheter och ministerier som informationskällor. Informanterna på regional nivå upplever inte någon brist på information vilket gynnar deras arbete.

B3: Vi har fått väldigt bra information via ministeriet och vi har olika samarbetspartners som vi tillsammans med dem går genom olika saker. Och från vår egen arbetsplats, TE-byrån, kommer det också bra information

C1: Jag tycker det nog det finns väldigt bra information om ungdomsgarantin, inte har jag behövt fundera varifrån jag ska få mera information utan det har nog gått ganska lätt. Åtminstone på en myndighetsstol där man ändå får massor information. Jag känner nog att jag vet alldeles tillräckligt för att utföra mitt jobb.

I detta fall kan man urskilja en skillnad i informanternas svar beroende på informantgrupp. Majoriteten av informanterna på lokal nivå anser att de inte har fått tydlig information om hur ungdomsgarantin ska förverkligas, medan alla på regional nivå upplever att de har fått väldigt tydlig information. Kan det vara så som informant C1 beskriver, att på en myndighetsstol har man lättare tillgång till information eftersom informationsflödet inom myndigheterna fortlöper smidigare? Enligt Socialstyrelsen (2012) är information viktigt vid implementeringen, men det räcker inte enbart med tydlig information för att en implementering ska bli framgångsrik. Självklart kräver en implementeringsprocess mer än så. Men jag anser att man inte kan kräva att de som arbetar med ungdomsgarantin på lokal nivå ska *förstå* hur den ska förverkligas ifall inte alla relevanta aktörer upplever att de fått tillräcklig och tydlig information om hur det ska gå till. För som Sundell & Soydan (2008) menar bör verkställarna få tydlig information om vad som ska verkställas och hur de ska arbeta i praktiken för att implementeringen ska ha större möjlighet att lyckas.

Information tangerar även kommunikation. Utbyte av kommunikation med olika aktörer framställs som viktigt inom ungdomsgarantins genomförande. Framförallt läggs det stor betoning vid det sektorsövergripande samarbetet, var syfte är att det ska bli lättare för ungdomar att hitta de tjänster som erbjuds åt dem. (Statsrådet, 2015) För att tjänsterna för ungdomarna ska bli så enhetliga som möjligt är det viktigt att aktörerna inom det sektorsövergripande samarbetet har bra kommunikation med varandra. I praktiken innebär det sektorsövergripande samarbetet att man sitter i olika grupper och möten där det finns olika människor beroende på vad de arbetar med.

Samtliga informanter på lokal nivå upplever att det sektorsövergripande samarbetet har bidragit till bättre kommunikation med andra aktörer. Dock är en intressant iakttagelse som samma informanter nämner att det inte är något som kommit via ungdomsgarantin, utan det sektorsövergripande samarbetet har funnits före ungdomsgarantin och har även fungerat bra före den kom. Informanterna på lokal nivå nämner att det sektorsövergripande samarbetet har

funnits i så gott som alla tider och att det skulle ha fortsatt att existera utan ungdomsgarantins införande.

A1: I mitt arbete har det alltid ingått sektorsövergripande samarbete, det är inget nytt som har kommit i och med ungdomsgarantin. Men sedan ungdomsgarantin kom har det i staden bildats en grupp där olika sektorer var med, men inte var det något desto mera med det.

A3: Vi har alltid haft ett bra sektorsövergripande samarbete. Så jag kan inte påstå att det har skett någon stor skillnad i det sektorsövergripande samarbetet i och med ungdomsgarantin.

Även informanterna på regional nivå upplever att det sektorsövergripande samarbetet har lett till förbättrad kommunikation med andra aktörer och att det har bidragit till att beslutsfattare deltar i samarbetet. De menar att det har lett till att andra aktörer har fått upp ögonen för problematiken kring ungdomars arbetsmöjligheter och studiemöjligheter. Det är kanske det främsta som sektorsövergripande samarbetet har lett till, att andra aktörer än de som arbetar i praktiken med ungdomarna även deltar i olika samarbeten. Men som tidigare nämndes har det sektorsövergripande samarbetet fungerat väl redan innan ungdomsgarantin kom år 2013.

B1: Ja, absolut det tycker jag. På det viset har man gjort andra aktörer uppmärksamma. Man har kunnat ha olika typer av "drive" för att föra fram ungdomsgarantin.

B3: Ja, absolut. Vi har haft väldigt bra samarbete tidigare innan ungdomsgarantin kom så här officiellt. Jag tycker nog att det har gett mera ramar, såsom att det ska vara regelbundet och det binder också de som gör beslut i kommunerna att det måste finnas samarbete. Att även beslutsfattare är med och vet om varandra är jättebra.

Vad man kan konstatera utifrån citaten ovan är att informanterna är eniga i svaren. I detta fall finns det endast likheter i deras svar. Det sektorsövergripande samarbetet fungerar i praktiken, även om det kan variera från kommun till kommun och stad till stad. Eftersom det sektorsövergripande samarbetet är viktigt inom ungdomsgarantins förverkligande är det glädjande att det fungerar och att alla informanter tycker det är viktigt att det finns, även om det i sig inte är något som ungdomsgarantin har bidragit med. Trots det är det alltid bra med samarbeten bland olika aktörer som fungerar då implementeringen handlar om något så stort och omfattande som ungdomsgarantin.

7.2.2. Tydliga roller i implementeringsprocessen

Som det framkommer i implementeringsforskningen är det viktigt att delaktiga aktörer vet sina roller i processen. Enligt Sannerstedt (2001) finns det i implementeringsteorin två väsentliga

roller i implementeringens styrning: beslutsfatarrollen och verkställarrollen. I denna avhandling har inte beslutsfattare intervjuats, även om det skulle ha varit intressant ha med den typen av aktör. Dock kan man skönja en viss skillnad i svaren bland informanterna på lokal nivå (verkstadsgolvet) och regional nivå (myndigheterna) angående hur tydliga roller beslutsfattare och verkställare haft i implementeringsprocessen.

Informanterna på lokal nivå upplever att rollerna i ungdomsgarantins implementeringsprocess varit otydligt utsatta från beslutsfattarna. De menar att beslutsfattarna har en annan bild av hur det fungerar på gräsrotsnivån och att de inte undersöker hur det ser ut där innan de beslutar i olika ärenden. Informant A4 tror att det har varit tydligt utsatt på myndighetsnivå vilka rollerna är, men på gräsrotsnivå har det varit bristfälligt.

A4: Åt myndighetshållet antar jag att det har varit tydligt men inte direkt till oss. Vi har inte någon direkt kommunikation med de som kommer på ungdomsgarantin.

A2: Nej, det har inte alls varit tydligt. Jag upplever att beslutsfattandet är på en helt annan nivå än på gräsrotsnivå, det har inte alls fungerat. Tjänstemännen vid ministerierna borde nog ta reda på bättre innan de föreslår olika saker.

Informanterna på regional nivå upplever att det har varit tydligt vilka roller man har i implementeringsprocessen eftersom informationen har varit tydlig bland myndigheterna. Detta tangerar svaren i kapitel 7.2.1. om informationsflödet mellan olika aktörer där informanterna på regional nivå upplever de har fått bra information. I detta fall kan man skönja en röd tråd där återigen informanterna på lokal nivå och regional nivå har olika åsikter; de på lokal nivå upplever att de inte har blivit tillräckligt upplysta medan de på regional nivå upplever att de har fått massvis med tydliga instruktioner. Dock nämner informant B2 och B3 att de förstår varför vissa aktörer kan uppleva att rollerna har varit otydliga på grund av att beslutsfattarna inte alltid är så insatta i hur det fungerar på gräsrotsnivå. Informant B3 nämner även att en orsak till att vissa kan uppleva rollerna som otydliga är på grund av att ungdomsgarantins beskrivning är väldigt allmän. Den ger inga tydliga direktiv på hur verkställarna ska göra i praktiken. Man kan anta att det, på det viset som ungdomsgarantin är formulerad för tillfället, inte är särskilt verklighetsförankrat till gräsrotsnivån.

B3: Vi har själv haft det på klart. Men vissa har inte utsatt så klart och tydligt vem som sköter vad. Sedan är ungdomsgarantin väldigt allmän och löst skriven. Man borde skriva en allmän och fin målsättning men sedan även hur verkställare ska göra i praktiken. Det var nog ett bra försök ditåt men det var inte så noggrant som det kunde vara.

B2: Att det inte alltid är så tydligt tror jag beror på att beslutsfattarna inte vet vad verkställa gör. Det är väl det största problemet att man inte kan komma med tydliga direktiv för att man inte har koll på vad som händer på verkstadsgolvet.

Detta är en intressant iakttagelse. Kan det vara så att tjänstemännen vid myndigheterna upplever att rollerna är tydliga ifall de har ett tätare samarbete med ministerierna än vad arbetare vid ungdomsverkstäderna har? Man kan tolka det som att ministerierna/beslutsfattarna och de lokala aktörerna inte har särskilt mycket samarbete och kommunikation med varandra, därav upplever informanterna på lokal nivå att rollerna är otydliga. Man kan även tolka det som att styrningen från beslutsfattarna till myndigheterna har varit tydlig, men till gräsrotsnivån har den varit bristfällig. Vedung (1998) nämner som den andra faktorn bland de åtta faktorerna som kan påverka implementeringens resultat hur viktigt det är att instansens överskådlighet, i detta fall ungdomsgarantins överskådlighet, är tydlig. Ifall oklarheter kring detta finns så kan det påverka implementeringsresultaten negativt eftersom vissa aktörer inte vet hur de ska jobba då de utsatta rollerna har varit otydliga. Enligt Sundell & Soydan (2008) kan det skapas problem i implementeringsprocessen ifall man inte skiljer åt vilken funktion och roll olika aktörer har i förändringsarbetet. Man kan tolka att situationen är sådan i detta fall. Det kan vara en teori till att ungdomsgarantin inte nått önskvärda resultat.

7.2.3. Resurser och nedskärningar

Tillgång till resurser inom en implementeringsprocess är mycket viktiga, både ekonomiska resurser men även personalresurser och tidsresurser (Olsson & Sundell, 2008). Detta tangerar *att kunna* implementera som Sannerstedt (2001) nämner som en viktig faktor i implementeringsprocessen. För om inte tillräckliga resurser finns, hur ska då något som är så stort och omfattande som ungdomsgarantin kunna förverkligas och ge önskade effekter på samhället?

Huruvida kommunen/staden har tillräckliga resurser till att genomföra ungdomsgarantin ställer sig informanterna på lokal nivå relativt eniga. De anser att eftersom det sparas in och skärs ner i olika sektorer så har inte kommunen/staden möjlighet att genomföra ungdomsgarantin. Två informanter nämner att samarbetsförhandlingarna i staden har påverkat ungdomsgarantin negativt eftersom det har satt käppar i hjulet för implementeringsprocessen, vilket påverkar ungdomsverkstädernas arbete negativt. De menar att under samarbetsförhandlingarna har de inte kunnat skicka ut ungdomar på arbetsprövningsavtal. Man kan anta att informanterna på lokal nivå tycker att ungdomsgarantin motarbetar sig självt då den prioriteras i kommunerna,

men på samma gång blir den lidande då det blir svårare att arbeta med den i praktiken till följd av beslut som tas på en högre nivå, exempelvis samarbetsförhandlingar.

A1: Kanske inte. Det är ganska sorgligt att på grund av att staden har haft samarbetsförhandlingar kan inte ungdomarna vara på arbetsprövning inom stadens verksamheter. Detta är ju inte bra för ungdomsgarantin eftersom det ger motsatt effekt mot dess syfte.

A3: Nej, det tycker jag inte. Här i staden har vi levt i så många år med sparkrav och det har nog påverkat hela verksamheten inom kommunen. Vår verksamhet hade i två-tre år i rad samarbetsförhandlingar. När samarbetsförhandlingarna pågick stod ju allting stilla, då kunde ingen godkänna arbetsprövningsavtal eller några andra avtal.

På regional nivå är det varierande svar på huruvida kommunen/staden har resurser att genomföra ungdomsgarantin. Informant B2 är väldigt tydlig i sitt svar om att staden inte har tillräckliga resurser på grund av sparkrav. Informant B2 menar också att socialsidan vid TE-byrån borde få mera resurser eftersom de möter ungdomar som är i stort behov av stöd och råd och som löper stor risk att bli utslagna. B2 anser att numera fungerar socialsidan som en enhet där man enbart kan söka ekonomiskt stöd. Till följd av detta har den personliga handledningen blivit mindre, vilket B2 anser är negativt för ungdomarna och ungdomsgarantin.

B2: Nej, kommunen sparar in väldigt kraftigt på både ekonomiska resurser och på personalresurser. Jag tycker att socialsidan borde ha absolut mera resurser för att kunna utveckla tjänsterna till unga så att de skulle ha mera personlig kontakt till dem och inte fungera som en penningautomat som folk bara kan ansöka pengar från. De träffar aldrig några människor som de kan fråga av hur det går och vad de skulle vilja göra och sedan puffa på och stödja.

Informant C1 är tudelad i frågan och kan förstå varför vissa anser att kommunen har tillräckliga resurser medan andra anser att kommunen inte har tillräckliga resurser. C1 menar att det är svårt att säga eftersom de ekonomiska förutsättningarna i kommunerna varierar. I vissa kommuner har det gått bra medan det i andra har gått sämre. C1 nämner även att då kommunernas struktur varierar blir även tjänsterna riktade till ungdomarna varierande, vilket kan leda till att det blir ojämlikt. Detta är en intressant iakttagelse där man tydligt nämner att det ur brukarnas synvinkel kan anses som orättvist. Därför kan man anse att ungdomsgarantin är svår att implementera som ett heltäckande och nationellt projekt. Kanske ungdomsgarantin borde vara mer anpassad och skraddarsydd till olika typer av kommuner runt om i landet och eventuellt på det viset nå bättre resultat?

C1: Om man frågar kommunen så svarar de nej eftersom de inte fick några tilläggsresurser för ungdomsgarantin. Men å andra sidan kan man också se att det finns kommuner där det helt uppenbart fungerar väldigt bra där man har

kommit igång och fått ett samarbete till stånd utan tilläggsresurser. Men det blir ju väldigt ojämlikt i landet ur brukarperspektivet.

Ett avvikande svar i denna fråga är svaret från informant B1. B1 ställer sig inte lika övertygad till att kommunernas sparkrav och minskade resurser påverkar ungdomsgarantin, utan nämner i stället att kommunens resurser har ökat. Detta är en intressant iakttagelse och B1 är den enda informanten som nämner att kommunernas resurser har ökat. Orsaken till B1:s avvikande svar kan eventuellt bero att informanterna utgår från olika kommuner i sina resonemang, vilket kan påverka svaren.

B1: Kommunens resurser har ju iallafall ökat i och med de här uppsökande ungdomsarbetarna. Kommunen får också resurser via ungdomsverkstäderna.

Vad man kan konstatera är att i detta fall finns det ingen tydlig skillnad i de två olika informantgruppernas spekulationer kring huruvida kommunen/staden har resurser att genomföra ungdomsgarantin. På lokal nivå är informanterna eniga om att kommunen/staden inte har tillräckliga resurser. På regional nivå är informanterna inte lika eniga. Vissa anser att kommunen har tillräckliga resurser eftersom de till och med har ökat medan vissa anser att det inte finns eftersom kommunen sparar.

Sannerstedt (2001) menar att ifall resurserna, såsom pengar, är knappa finns det stor risk att implementeringen misslyckas. Detta bekräftar majoriteten av informanterna oavsett nivå de arbetar på. Huruvida ekonomiska nedskärningar påverkar ungdomsgarantins förverkligande anser de flesta att nedskärningarna och sparkraven som just nu genomsyrar samhället påverkar förverkligandeprocessen. Informanterna menar att det blir svårare att genomföra ungdomsgarantin eftersom det inte finns pengar och statsbidragen blir allt mindre, vilket ungdomsverkstäderna och ungdomsgarantin främst finansieras av. Informant A3 anser att det är väldigt fel att den nuvarande regeringen skär ner i vitala delar av det finländska välfärdssystemet och upplever att ungdomsgarantin håller på att försvinna och gradvis avvecklas. Informant A3 anser även att det i framtiden i ännu större grad kommer att behövas någon form av ungdomsgaranti, eftersom fler ungdomar kommer att löpa större risk att falla ur systemet och därmed bli utslagna. Informant C1 är inne på samma linje som A3. C1 menar att eftersom det skärs ner i olika sektorer kommer behovet av ungdomsgarantin i framtiden snarare att öka än minska. Man kan tycka att det är beklagligt att ungdomsgarantin reserveras mindre pengar från regeringen fastän ungdomsarbetslösheten ökar. Man kan även tycka att detta problem istället borde fungera som ett incitament som regeringen borde satsa mera pengar på

eftersom det skulle gagna det finländska samhället på lång sikt. Men som informant C1 säger är det svårt att få detta att gå ihop under kärva ekonomiska tider som råder just nu i Finland.

A2: När statsbidragen har blivit mindre har det ju påverkat verkstäderna och dess verksamhet negativt.

A3: I och med att ungdomsgarantin håller på att försvinna så vill tydligen inte den sittande regeringen prioritera detta, vilket enligt mig är ganska farligt. Regeringen håller på att fördumma det finländska folket med att skära ner i saker som har varit Finlands stolthet och flaggskepp utåt utöver Nokia och förnybar energi, det vill säga social- och hälsovårdssystemet och skolsystemet. Det är något som är riktigt tokigt där och jag tror att det leder till att egentligen skulle ungdomsgarantin ha ännu mer betydelse. Jag tror folk kommer trilla mellan systemen och det kommer att bli kaos ganska fort. De drar ju också ner på uppsökande ungdomsarbete och ungdomsverkstäder som ju skulle kunna vara de här portarna att få vidare ungdomarna. Jag upplever att regeringen håller på att montera ner, tysta ner och sudda ut ungdomsgarantin. I början var det mest flummigheten som var ett hinder för ungdomsgarantin, men det fanns i alla fall resurser men man kanske riktade de lite fel.

C1: Eftersom alla sektorer på något sätt är inkopplade i ungdomsgarantin så påverkar nedskärningarna i vilken sektor som helst ungdomsgarantins förverkligande. Samtidigt har ju alla ekonomiska nedskärningar ökat behovet av en ungdomsgaranti. Så det har varit lite dubbla signaler, det har blivit en betydligt svårare ekvation att få att gå ihop.

Ekonomiska nedskärningar kan innebära problem i en implementeringsprocess (Sannerstedt, 2001). För verkställare kan detta leda till "närbyråkraternas dilemma" där verkställarna inte kan utföra sitt jobb som de vill på grund av begränsande resurser vilket leder till att verkställarna får det svårt att göra brukarna eller beslutsfattarna nöjda. Detta kan i sin tur leda till att motivationen och viljan att implementera sänks. (Hysing & Olsson, 2012) I detta fall kan man tolka det som att "närbyråkratens dilemma" stämmer eftersom de flesta anser att ekonomiska nedskärningar påverkar ungdomsgarantins implementeringsprocess och hur de kan utföra sitt arbete. Informant B1 anser däremot att det allmänna läget på arbetsmarknaden påverkar i större grad än minskade pengar. Detta är en intressant motvikt till de övriga informanternas svar. Informant B1 har en viktig poäng i sitt resonemang eftersom man snabbt kan konstatera att ungdomsgarantin blir svår att förverkliga ifall det inte finns tillräckligt med jobb tillgängliga på arbetsmarknaden. Fast å andra sidan kan man anta att ifall det råder en stabil ekonomi i landet så finns det pengar att implementera en insats, och ifall det finns pengar råder oftast en trygg arbetsmarknad vilket i sin tur påverkar statskassans innehåll. Det hela fungerar i symbios med varandra, och det är inte lätt att säga vilket problem som påverkar mer eller mindre eftersom de påverkas av varandra.

B1: Jag tror den allmänna sysselsättningssituationen på arbetsmarknaden påverkar mer än de ekonomiska nedskärningarna.

År 2013 minskades antalet TE-byråer i Finland från 80 stycken till 15 regionala TE-byråer i hela landet (Revisionsverket, 2014). Som det framkom i kapitel 6.2. är TE-byråerna en viktig aktör i genomförandet av ungdomsgarantin (Arbets- och näringsministeriet, 2014). Majoriteten av informanterna, oavsett om de arbetar på lokal nivå eller regional nivå, anser att det minskade antalet TE-byråer påverkar ungdomsgarantins förverkligande genom att servicen till ungdomarna blir allt svårare att få vilket i sin tur leder till att den personliga kontakten byter arena till internet. Vissa av informanterna menar att detta är negativt för ungdomarna och ungdomsgarantin eftersom det inte är samma sak att handleda i viktiga frågor via internet. De menar att man kan gå miste om viktig information för att kunna hjälpa den enskilda ungdomen så mycket som möjligt. En viktig och intressant iakttagelse som informant A4 nämner är huruvida ungdomar har tillgång till bankkoder eller inte. Eftersom många e-tjänster kräver identifiering med egna bankkoder blir detta självklart ett stort problem för en ungdom om hen av någon orsak inte har tillgång till bankkoder. Man kan tolka det som att regeringen inte har tänkt ut tillräckligt många perspektiv då de har beslutat att öka användandet av internetjänster.

A1: Ja, då det minskade antalet TE-byråer minskas så minskas även den personliga kontakten, och ungdomar vill ha den personliga kontakten och handledningen. De vill inte få handledning via internet. Detta är negativt för ungdomsgarantin.

A4: Absolut. Förr slapp man alltid till TE-byrån, men i dagens läge ska allt skötas via telefon, Skype eller mail. Där jag sitter och jobbar idag är det många av ungdomarna som inte klarar av det där. Dels att hålla reda på saker, dels att förstå sig på TE-byråns hemsida som är ganska råddig och så har vi även sådana ungdomar som inte får egna bankkoder. Då har ungdomen ingen möjlighet att sköta det via nätet. Med alla lagförändringar och allting förutsätts det att alla ska ha egna bankkoder.

Informant B1, som själv arbetar vid TE-byrån, är inte lika övertygad som de andra om huruvida det minskade antalet TE-byråer påverkar ungdomsgarantins implementering. Det kan bero på att informanten har mer insyn i huruvida det minskade antalet TE-byråer påverkar i praktiken eftersom det är informantens arbetsplats. Informant B1 anser snarare att det minskade antalet TE-byråer har bidragit positivt till ungdomsgarantins förverkligande genom att byråerna blivit mindre splittrade i landet vilket i sin tur har lett till att förverkligandet av ungdomsgarantin fortskrider smidigare och enklare. Informant B3 menar att det i Österbotten inte funnits stora problem i anslutning till att TE-byråerna minskat, men förstår att på ställen på glesbygden och

där var det bor få människor påverkar det. Ett exempel som ges är situationen i landskapet Lappland.

B1: Det har jag inte tänkt på. Inte om man pratar om förverkligande som system. Utan det minskade antalet TE-byråer har kanske förenhetligt förverkligandet. Ifall det har haft andra påverkningar vet jag inte.

B3: Vid TE-byråerna i Lappland går handledning endast via Skype. Du träffar ju människan via skärmen, men det är helt annorlunda än "face-to-face". Men i vår region har vi hittills inte haft så stora problem med det att minskade antalet TE-byråer har påverkat.

Vad man kan konstatera är att svaren lutar mot att TE-byråerna påverkar ungdomsgarantins implementering då de minskas vilket leder till att den personliga kontakten, *face-to-face*-handledningen, blir mindre medan internettjänsterna får större fäste. Dock är det intressant att informanterna på lokal nivå anser att det minskade antalet TE-byråer påverkar olika kommuner/städer i Österbotten, fastän informant B3 från regional nivå anser att det i denna region inte uppstått några större hinder. I detta fall kan man skönja en liten skillnad mellan informantgrupperna. Det kan bero på att vissa av informanterna på lokal nivå arbetar i mindre samhällen och ser på förändringen ur ett glesbygdsperspektiv. Eventuellt har TE-byråns service i deras stad/kommun skärts ner, medan de som arbetar på regional nivå oftast är stationerade i större städer där myndigheter centraliseras vilket leder till att de inte upplever det som ett problem.

7.2.4. Hinder i ungdomsgarantins implementeringsprocess

Som hinder i implementeringsprocessen av ungdomsgarantin nämner informanterna, på både lokal och regional nivå, bland annat minskade resurser (som nämndes i kapitel 7.2.3.), kortsiktig planering, internetbaserade tjänster och ändrade regler kring ungdomsgarantin som några av hindren. Även ur implementeringsteorin anses bland annat för lite tid, otydlig information om vem som ska göra vad och knappa resurser som problem i implementeringen. (Sannerstedt, 2001)

Som det nämndes i föregående delkapitel anser de flesta av informanterna att det minskade antalet TE-byråer påverkar ungdomsgarantins implementering. De flesta anser att det leder till att den personliga handledningen, *face-to-face*-kontakten, försvinner. Att tjänsterna digitaliseras tycker majoriteten av informanterna inte är positivt i detta sammanhang. De ser det som ett hinder i ungdomsgarantins genomförandeprocess. Vissa av informanterna menar att man via de ökade internettjänsterna motarbetar ungdomsgarantins syfte, det vill säga att

motarbete utslagning. Risken att falla mellan systemen växer eftersom det mesta kan skötas via internet och ungdomarna aldrig behöver ta sig ut i samhället för att träffa handledare. Vissa nämner positiva saker med internettjänster, såsom att det blir enklare att göra små justeringar i olika ansökningar. Men de flesta av informanterna anser ändå att man inte kan tro att ökade internettjänster kommer att lösa ungdomars problem eller förvänta sig att alla ungdomar kan använda sig av internettjänsterna. Vissa av ungdomarna kan uppfatta det som invecklat att använda sig av internettjänsterna.

A3: Det är bra med digitalisering men det är inte räddningen på precis allt. Det går inte att skära ner och säga att man gör en digitaliseringsprocess, det funkar inte. Jag tycker det är så galet att Katainen och Ihalainen i tiderna sade att ungdomarna vill ha "face-to-face"-service och så gör man något helt tvärtom. Om man vill ha något som fungerar kan man ju inte gå emot det som behövs och som önskas.

B2: Det som är bra med internettjänster är att det praktiska blir enklare, såsom att söka pengar, meddela att du har sökt jobb och så vidare. Men man måste också få träffa "face-to-face" för att det är den handledande rollen som gör att folk kommer vidare. Det är viktigt att man får det mänskliga mötet.

C1: Det visar nog så många undersökningar att de som drabbas av ungdomsarbetslösheten eller har behov av ungdomsgarantin är sådana målgrupper som inte är så självgående, utan de skulle behöva den individuella handledningen, den här "face-to-face"-kontakten, och det är på just det området TE-byråerna har minskat allra mest.

Här kan man inte skönja en tydlig skillnad bland svaren beroende på vilken nivå informanten arbetar på. Däremot är det intressant att majoriteten av informanterna anser att en ökad digitalisering av tjänsterna är negativt och kan anses som ett hinder, fastän regeringen ser det som en viktig åtgärd att de digitala handledningstjänsterna ökar. (Statsrådets kansli, 2015) I det fallet kan man skönja en tydlig skillnad mellan beslutsfattare och verkställare där beslutsfattare tar beslut om hur saker ska skötas trots att de på gräsrotsnivå anser att den typen av åtgärd kommer att sätta mer käppar i hjulet för det dagliga arbetet med ungdomsgarantins implementering. I detta sammanhang kan man även konstatera att vissa av informanterna anser att ungdomsgarantin inte är realistiskt utformad eftersom den går emot sig själv, såsom informant A3 är inne på i citatet ovan då hen nämner att det är fel att man drar in på det som behövs och önskas. Man kan tolka det som att i vissa sammanhang doftar ungdomsgarantin för mycket "skrivbordsprodukt", som informant C1 menar i delkapitel 7.1.2 på s. 49.

Ur implementeringsforskningen framkommer det att det är viktigt att beslutfattare skapar långsiktiga arbetssätt och inte implementerar en ny metod då den föregående inte är färdigutvecklad eller färdigimplementerad (Olsson & Sundell, 2008). Enligt vissa av

informanterna på regional nivå skapas ett hinder när nya projekt ersätter nuvarande implementeringsprojekt, vilket leder till att man inte jobbar färdigt med de metoder och projekt som man redan är i takt med att skapa. Enligt vissa av informanterna är det ett hinder att det ofta planeras nya och stora projekt fastän de redan arbetar med några stycken som tenderar att likna de ”nya” projekten. Vissa upplever att i början satsas det mycket tid och pengar på nya projekt, men efter en tid är man inte lika motiverad att försätta arbeta vidare på dem. Detta resulterar i oavslutade projekt som på långsikt kan leda till onödiga överlappningar som gör att arbetet med ungdomsgarantin upplevs som långsamt. En del av informanterna önskar mer långsiktig planering av projekten och att de skulle säkras med finanser så att de inte riskerar att sluta mitt i på grund av pengabrist. Enligt informant B3 är det inte ovanligt att pengarna tar slut mitt i ett projekt. Informant C1 ger ett exempel på det aktuella projektet Navigatorn, som omnämns inom ungdomsgarantin bland regeringen Sipiläs 26 spetsprojekt. Informant C1 konkretiserar i sitt resonemang om hur vissa projekt inte är förankrade till verkställarnivån och där verkställarna inte förstår hur det nya projektet ska hänga ihop med helheten. Informant C1 menar att verkställarna inte har fått tydlig information om hur Navigator-projektet ska passa ihop med de redan existerande nätverken i kommunerna och regionerna. Man kan anta att det skulle vara en bra idé att beslutfattare noggrant planerar hur projekten ska fungera tillsammans med de projekt och nätverk som redan finns. Endast då kan projekten bidra med något nytt och effektivt till ungdomsgarantin. Man kan tolka det som att informanterna inte ställer sig särskilt positiva till nya projekt eftersom de vet från sina erfarenheter att det inte alltid fungerar och att det ibland leder till överlappningar som gör arbetet långsammare. Projekten borde vara mera förankrade till gräsrotsnivån och innehålla konkreta förslag på hur man ska arbeta med projektet för att kunna nå bra resultat.

B3: Först satsas det väldigt mycket energi på att hitta på, övertala och fundera hur projekt ska fungera i praktiken. Sedan är tiden slut och det finns varken någon som drar verksamheten eller som har pengar. Det skulle vara bra ifall det var långsiktiga projekt som utvecklas. Projekt är bra för att man kan prova på olika saker, men det borde försäkras med pengar så att det kan fortsätta. Det skulle behöva vara ett så långt projekt så att det inmatas i systemet och det kräver åtminstone 10 år.

C1: När Navigatorn kom med in i bilden med den nya finansieringen var det nog många på fältet som inte riktigt förstod hur det kopplar till ungdomsgarantin. Den här typen av att det plötsligt kommer något stort och nytt som inte man begriper är ett hinder, varför inte satsa på det man har och utvecklat? Och fältet var definitivt inte förberett på det här, man stod nog och gapade och funderade hur det här hänger ihop.

Ett annat hinder som några av informanterna nämner är sekretessen och tystnadsplikten. Informanterna menar att sekretessen sätter käppar i hjulet då den är så strikt i vissa nätverk och projekt. De menar att ifall den vore mindre strikt skulle man lättare kunna hjälpa ungdomar som håller på att hamna eller som redan hamnat utanför systemet. Visst finns det fördelar med sekretess, men inom dessa nätverk som förebygger utslagning av unga kunde det vara en bra idé att ha ett öppet datasystem där alla som är delaktiga kan ta del av samma information. Det gynnar varken ungdomen eller nätverken inom ungdomsgarantin ifall en aktör har mer information än en annan. Detta kan i slutändan resultera i att ungdomen som behöver stöd och hjälp inte får det i ett tidigt skede till följd av att viktiga handlingar inte når den aktör som har möjlighet att påverka ungdomens situation. Såsom informant A2 beskriver upplever hen att vissa är rädda för att föra fram namn eftersom man har respekt för sekretessen.

A2: Vi har ju sekretess inom allting, men inom de här samarbetsgrupperna där vi sitter som experter och sakkunniga är det viktigt att man för fram problematiken och kanske till och med för fram namn. Det har jag upplevt ofta att man är rädd att säga namn. Inom nätverken är det bra att man pratar om problemet men man kunde också prata om namn för att snabbare gripa in.

Informant B2 är inne på samma tema som informant A2. Informant B2 tror att ifall man skulle få föra fram namn så skulle man snabbare kunna utveckla sysselsättningsplaner och i slutändan få ett effektivare arbete som skulle spara pengar. Informant C1 ger ett konkret exempel och jämför hur det fungerar i Danmark där man har ett relativt öppet datasystem bland olika sektorer vilket gör det svårt för ungdomar att ”försvinna” ur samhället. Informant C1 menar att detta vore en idé som Finland kunde ta inspiration från. Mindre sekretess i Finland kunde leda till att det blir lättare att nå de ungdomar som informanterna upplever är svåra att nå, exempelvis de med psykisk ohälsa som nämns i kapitel 7.1.2.

B2: Det finns utmaningar med projekten. Jag har upplevt i vissa möten att vissa undrar varför vad man ska behöva veta så mycket om en kund, men det är ju lättare för oss att utarbeta en plan här då. Mycket handlar om att få bort mycket onödigt dubbelarbete, det skulle säkert spara resurser i slutändan.

C1: Sekretessfrågorna kommer nästan alltid fram som ett hinder. När man jämför med andra nordiska länder ser man att vi har väldigt hög sekretess i Finland. Exempelvis i Danmark kommunicerar alla sektors datasystem med varandra. Där är det så gott som omöjligt att komma undan eller falla genom någon maska. Det finns alltid någon som vet var du är, vad du gör, var du har fastnat och så sätts åtgärder in.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att informanterna oavsett informantgrupp anser att det finns hinder i ungdomsgarantins implementering. Utöver minskade resurser anser vissa att för snabbt planerade projekt på beslutsfattarnivå är ett hinder för ungdomsgarantins

implementeringsprocess. Informanterna önskar mer långsiktig planering av projekten som planeras inom ramen för ungdomsgarantin. För som Sannerstedt (2001) nämner kräver en implementering mycket tid och tar i regel två till fyra år innan den är klar. Vissa av informanterna upplever att ungdomsgarantin är kortsiktigt planerad och att sekretessen är ett problem i nätverken där det finns många olika aktörer. Kanske är det för många delaktiga aktörer inom ungdomsgarantin? Pressman & Wildavsky (1973) menar att om det finns för många aktörer i en implementeringsprocess lyckas den sällan. Men eftersom ungdomsgarantin är ett stort och omfattande projekt krävs det att det finns många delaktiga aktörer från olika sektorer för att den ska kunna ge effekt på målgruppen. Man kunde dock utveckla informationsflödet mellan dessa så ungdomar inte hamnar i kläm mellan systemen till följd av den strikta sekretessen och på det viset blir utan handledning eller får det i ett allt för sent skede.

7.2.5. Vad kräver en lyckad implementering av ungdomsgarantin?

Enligt implementeringsteorin kräver en lyckad implementering bland annat tid, resurser, och information. (Sannerstedt, 2001; Olsson & Sundell, 2008) Informanterna på lokal och regional nivå tycker olika om vad en lyckad implementering av ungdomsgarantin kräver. Gemensamt är att de anser att det krävs mera av något än vad som finns i nuläget, men de har olika uppfattningar om exakt vad det är som verkligen krävs. Återkommande teman som framkommer i informanternas svar tangerar sådant som de upplever som problem i ungdomsgarantins implementeringsprocess. Exempelvis anser de flesta att de minskade ekonomiska resurserna är ett hinder i implementeringsprocessen, vilket innebär att de flesta anser att ungdomsgarantins implementering kräver mera pengar.

Bland informanterna på lokal nivå nämns, utöver resurserna, ökad mänsklig kontakt vid TE-byråerna som ett krav och en vilja från beslutsfattarna att satsa helhjärtat på ungdomsgarantin. Informant A3 önskar att beslutsfattarna skulle undersöka hur det fungerar på gräsrotsnivå innan de väljer att ta vissa beslut och på så sätt undvika att ”uppfinna hjulet igen”, som informanten säger. Detta kunde på långsikt spara tid och pengar vilket skulle gynna ungdomsgarantins genomförande.

A3: En vilja att satsa på det och konkret. Och sedan att man inte alltid ska behöva uppfinna hjulet på nytt, utan man skulle kunna understödja sådan verksamhet som redan finns och fungerar.

A1: Mera ekonomiska resurser och människoresurser så att det finns pengar och personal som kan träffa och handleda ungdomarna personligen så att inte den unga känner sig ensam och hjälplös.

Ur implementeringsforskningen nämns handledning som något väldigt viktigt. Enligt Fixsen m.fl. (2005, refererad i Olsson & Sundell, 2008) finns det sex steg i en implementeringsprocess. I femte steget ska beslutsfattare ge handledning till verkställarna. Eftersom stöd och handledning är viktigt i en implementeringsprocess är detta något som beslutsfattare kunde utveckla i framtiden (Socialstyrelsen, 2008). Såsom A2 nämner skulle de som jobbar vid ungdomsverkstäderna vilja ha mera arbetshandledning. Detta är en intressant och viktig iakttagelse som avviker från de övriga informanternas svar. Eftersom ungdomsverkstäderna befinner sig inom strama ekonomiska riktlinjer borde de nuvarande resurserna effektivieras och man borde därför satsa på att erbjuda arbetshandledning till personalen vid ungdomsverkstäderna. För om personalen på ungdomsverkstäderna, som bemöter ungdomsgarantins målgrupper dagligen, inte kan eller orkar stödja ungdomarna vem ska då göra det? Om inte de orkar eller kan stödja ungdomarna påverkar det förstås ungdomarna och hela ungdomsgarantin negativt. Detta tangerar även *att vilja* implementera, vilket innebär att ifall verkställarna känner sig motiverade i sitt arbete och till det som ska förverkligas så gynnas implementeringsprocessen. I detta fall, såsom informant A2 beskriver det, kan man tolka det som att viljan att implementera ungdomsgarantin på lokal nivå kan minska eller redan har gjort det på grund av att verkställarna inte får den arbetshandledning som de skulle behöva för att kunna utföra sitt arbete på bästa sätt.

A2: Vi på ungdomsverkstäderna behöver ha mera arbetshandledning, sådant borde utvecklas inom ungdomsverkstäderna för att vi ska kunna och orka stödja och hjälpa ungdomarna.

Informanterna på regional nivå nämner andra åtgärder som ungdomsgarantins implementering kräver. Till viss del nämns resurser, men framförallt nämner informanterna mer långsiktig planering och att mer tid borde reserveras åt ungdomsgarantin för den ska kunna få positiva effekter på samhället. Informant B2 menar att det är för tidigt att börja förändra på en insats efter ett eller två år. Istället borde det gå minst tre år och först efter det, då man lättare kan se vad som fungerat bra och mindre bra och insatsen har fått tid att slå rot i samhället, göra korrigeringar i den. Informant B2 menar att ifall insatsen skulle bibehållas under längre tid skulle det leda till att olika aktörer lättare skulle förstå sin roll och bli säkra i den. Detta tangerar delkapitel 7.2.2. där informanterna på lokal nivå upplever att beslutsfattarnas och verkställarnas roller varit otydligt utsatta. För att åtgärda en del av det problemet kunde en idé vara att olika aktörer bibehåller sin roll under längre tid, i stället för att rollerna ändras under en kort tid vilket kan bidra till oklarheter.

B2: Mera resurser och att den ges tillräcklig lång tid för att fungera. Man kan efter minst tre år se vad som har fungerat bra och vad som har fungerat mindre bra och utveckla den lite, men inte helt förändra den. Om den skulle ges tillräcklig lång tid att implementeras så skulle olika aktörer veta vad deras ansvar och roll är.

En annan intressant och viktig iakttagelse som avviker från majoriteten av svaren är informant C1:s svar som anser att ungdomsgarantins implementeringsprocess kräver mer konsekvensanalys. C1 menar att konsekvensanalys av olika projekt inom ungdomsgarantin kan leda till att ungdomsgarantins möjligheter i samhället förbättras när de delaktiga sektorerna kan ta del av analysen och få bekräftat vad som fungerar och vad som borde utvecklas inom ungdomsgarantin. C1 menar att i en tid som kännetecknas av nedskärningar borde konsekvensanalys få större utrymme, och speciellt i ett så stort förändringsarbete som ungdomsgarantin.

C1: Det som är problemet är att ungdomsgarantin inte finns inom bara en sektor utan det är övergripande och där alla ska bidra. Och när vi idag har reformer, nedskärningar och inget ekonomiskt uppsving så är det dåligt att man inte gör eller inte ens alltid är intresserad av att göra konsekvensanalyser på hur olika åtgärder på andra håll påverkar ungdomsgarantin. Jag tänker att redan det skulle kunna förbättra ungdomsgarantins möjligheter.

8. Resultatdiskussion

I detta kapitel diskuteras resultaten och binds ihop med teorier från implementeringsforskningen. I kapitlet besvaras mina forskningsfrågor som formulerades i avhandlingens inledande kapitel. Jag diskuterar även min intervjuroll och resultatets validitet och reliabilitet.

Om man ska utgå från implementeringsforskningen kan man anta att ungdomsgarantin är av rationalistisk art och styrs från ett uppifrån-och-ner-perspektiv. Detta eftersom ungdomsgarantin har tydligt utsatta mål där beslutsfattarna beslutar vem som ska genomföra den, vad den ska innehålla, hur den ska vara organiserad och bistår med ekonomiskt stöd. Utöver det kan man även konstatera att ungdomsgarantin hör till de beslut som syftar till att förändra samhället, det vill säga beslutsfattarna vill motarbeta ett problem som får negativa konsekvenser på samhället. (Sannerstedt, 2001) I detta fall handlar det om att försöka bekämpa ungdomsarbetslöshet och utslagning bland ungdomar med ungdomsgarantin som metod.

Det som de flesta av informanterna anser är bra med ungdomsgarantin är att man diskuterar problem kring ungdomar i större utsträckning i samhället. Även att fler aktörer i samhället arbetar tillsammans mot bland annat utslagning och ungdomsarbetslöshet nämns som en positiv faktor som ungdomsgarantin har bidragit till. Trots det lyfter informanterna fram ungdomsgarantins hinder och problem i större utsträckning än dess fördelar. I överlag kan man tolka det som att majoriteten av informanterna inte ställer sig särskilt positiva till ungdomsgarantin. Detta eftersom de flesta anser att den inte har realistiska målsättningar. Bland annat anser de att inte alla ungdomar omfattas av ungdomsgarantin, vilket är dess främsta syfte. Man kan också uppleva det som att majoriteten av informanterna på både lokal nivå och regional nivå ställer sig kritiska till beslutsfattare. I överlag är de inte kritiska till själva ungdomsgarantin, utan främst till hur beslutsfattare tar beslut om hur den ska se ut och verka. Vissa anser att det saknas förankring till gräsrotsnivån i beslut som tas angående ungdomsgarantin. En del av informanterna upplever det som om ungdomsgarantin håller på att försvinna och att de inte pratas om den längre. Vissa menar att den kom och gick och att den håller på att nedmonteras successivt av den nuvarande regeringen. Några informanter menar att på grund av nedskärningar i välfärdssamhället kommer det att leda till att någon form av ungdomsgaranti behövs i större utsträckning i framtiden.

För att besvara den första forskningsfrågan ”finns det hinder i ungdomsgarantins implementeringsprocess?” så är svaret, utgående från detta insamlade material, ja. Det finns

hinder i ungdomsgarantins implementeringsprocess. Detta anser alla informanter oavsett vilken nivå de arbetar på. Vilka hinder det är, som är den andra forskningsfrågan, varierar baserat på informanternas svar. Det mest återkommande temat som man kan skönja i informanternas svar är att de ekonomiska nedskärningarna och minskade verktyg för att kunna genomföra ungdomsgarantin utgör ett stort hinder i implementeringsprocessen. Bristen på pengar anses vara det största hindret och nämndes i så gott som alla sammanhang under intervjuerna. Ett annat hinder som nämns är då beslutfattare tar bort viktiga verktyg från verkställarna i samband med de ekonomiska nedskärningarna. En implementeringsprocess där det inte uppstår problem kan vara svår att hitta, eftersom Sannerstedt (2001) menar att det hör till när verkställare och beslutfattare har olika roller. Men ur implementeringsteorin framkommer det att en lyckad implementeringsprocess framförallt kräver tillräckliga resurser (Sannerstedt, 2001). Därför är det intressant men tyvärr också oroväckande att resultaten visar att detta är det största hindret i ungdomsgarantins implementeringsprocess. Man kan snabbt konstatera att det är näst intill omöjligt för verkställare att implementera en insats ifall det inte finns tillräckliga pengar i kommunen eller staden för ändamålet.

Ett annat stort hinder är otydlig information om hur implementeringen ska gå till och vem som ska göra vad i implementeringsprocessen och särskilt informanterna på lokal nivå upplever det så. Detta är ett betydligt större hinder än vad jag hade förväntat mig från början. I detta viktiga sammanhang finns det tydliga skillnader mellan de två informantgruppernas svar. I det ena sammanhanget, huruvida informanterna har fått tydlig information om hur ungdomsgarantin ska förverkligas, anser majoriteten på lokal nivå att de inte har fått tydlig information. Däremot anser majoriteten av informanterna på regional nivå att de har fått massvis och tydlig information. I det andra sammanhanget, huruvida det har varit tydligt inom ungdomsgarantins implementeringsprocess vilka roller beslutfattare och verkställare har, anser samtliga informanter på lokal nivå att det inte har varit tydligt. På regional nivå anser informanterna att de har varit tydligt. Detta är en mycket intressant iakttagelse. För som det framkommer i implementeringsteorin är information och tydliga roller i processen väldigt viktigt för att en implementering ska kunna ge goda resultat. Ur implementeringsteorin framkommer det att det är viktigt att verkställarna har fått tydlig information om hur de ska implementera och att det finns en tydlig skillnad mellan beslutsfattarrollen och verkställarrollen (Olsson & Soydan, 2008). I detta sammanhang kan man tolka resultaten som att i Österbotten uppfylls inte de kriterierna inom ungdomsgarantins implementeringsprocess. Utgående från resultaten nämns detta som ett av de största hindren och det är även i det här sammanhanget informantgrupperna skiljer sig åt drastiskt. Anledningen till att informantgrupperna har olika uppfattningar i detta

sammanhang beror troligtvis på att informationen från beslutsfattarna till lokala aktörer inte når riktigt ända fram. Däremot verkar det som att informationsflödet mellan myndigheterna och beslutsfattarna löper på relativt stabilt. En annan tolkning till varför det är så kan bero på att ju högre upp på förvaltningsstegen man befinner sig, desto mer van är man vid byråkratin. Eftersom vissa upplever ungdomsgarantin som väldigt allmän skriven kan det resultera i att informanterna vid ungdomsverkstäderna inte förstår hur de ska tillämpa den i sitt arbete. En idé för att förbättra ungdomsgarantin vore att konkretisera dess målsättningar.

Självklart anser informanterna att det rådande arbetsklimatet i landet är ett hinder. Några av informanterna anser rent av att det i framtiden kommer att krävas en form av ungdomsgaranti i större utsträckning än vad det gör idag. Andra hinder som nämns är bland annat reglerna kring ungdomsgarantin ändras och nya kortsiktiga projekt ersätter gamla projekt. Detta innebär att tidigare projekt inte får tillräcklig tid att slå rot och eventuellt få effekt på samhället. Utgående från dessa tankar kan man anse att det är synd att den nuvarande regeringen reserverar mindre ekonomiska resurser för ungdomsgarantin, trots att den hör till ett av de 26 spetsprojekten (Statsrådets kansli, 2015). Att skapa ett långsiktigt arbetssätt är viktigt inom en implementering eftersom den tar många år att genomföra. Det är också viktigt att det reserveras tid för en implementeringsprocess. (Olsson & Sundell, 2008) Vissa av informanterna upplever att man påskyndar arbetet med ungdomsgarantin och modifierar vissa delar av den för snabbt innan man har utvärderat vilka arbetsmetoder som fungerar bäst. Exempelvis när det tas bort viktiga verktyg från verkställarna och när nya projekt skapas fastän verkställarna inte förstår hur den ska passa in i sammanhanget. Detta går emot implementeringsteorin som poängterar hur viktigt det är att alla delar i implementeringen av en ny metod används (Sundell & Soydan, 2008). Man kan förstå att vissa av informanterna kan uppleva ungdomsgarantin som kontraproduktiv då det tas bort viktiga verktyg inom den, såsom arbetspraktiken. Några informanter menar att detta är ogynnsamt för ungdomsgarantin eftersom den kunde bidra till att exempelvis ungdomsarbetslösheten minskar.

Ett annat hinder som de flesta av informanterna nämner är den ökade digitaliseringen av handledningstjänster. I det insamlade materialet nämns detta i samband med huruvida det minskade antalet TE-byråer påverkar ungdomsgarantins genomförande. Informanterna anser att då den traditionella handledningen, *face-to-face*, stegvis byts ut mot handledningen via internet löper ungdomarna större risk att bli utslagna. Även förutsättningarna för att använda sig av nättjänsterna, exempelvis så krävs i vissa fall egna bankkoder, är en intressant iakttagelse.

Man kan nog anse att regeringen inte har tänkt ut tillräckligt många synvinklar när de vill öka de digitala handledningstjänsterna (Statsrådets kansli, 2015).

Ytterligare ett hinder som framkom ur resultatet är att några av informanterna upplever att sekretessen som finns inom de olika nätverken leder till att arbetet går långsammare framåt. Detta är en intressant iakttagelse som inte var förväntad från början. Kanske skulle det vara en idé att sektorerna i Finland hade ett öppnare datasystem, så som en informant menar att det finns i Danmark? Detta kunde vara en lösning på att enklare och snabbare hitta ungdomar som försvinner ur samhället och som är svåra att nå. Exempelvis gruppen ungdomar med psykisk ohälsa, som många av informanterna anser löper stor risk att hamna utanför samhället.

Baserat på Vedungs (1998) tredje implementeringsfaktor formulerades i det inledande kapitlet tillsammans med de två övergripande forskningsfrågorna tre stycken delfrågor: *förstår* aktörerna hur ungdomsgarantin ska implementeras? *Kan* aktörerna implementera ungdomsgarantin? *Vill* aktörerna implementera ungdomsgarantin? Förstå, kunna och vilja är enligt Vedung (1998) centralt eftersom dessa tre komponenter påverkar implementeringens utfall. Vad man kan konstatera utifrån resultaten förstår informanterna delvis vad ungdomsgarantin innebär, såsom dess syfte att en ungdom inte ska vara arbetslös i mer än tre månader. Dock framkommer det att vissa av informanterna upplever att ungdomsgarantins målsättningar är orealistiska och att de inte förstår hur det är tänkt den ska implementeras. Som det framkommer ur implementeringsteorin kan det skada processen ifall vissa aktörer upplever de politiska besluten som diffusa (Vedung, 1998). I detta fall kan man tolka det som att informanterna upplever att vissa delar av ungdomsgarantin inte är tillräckligt förankrade till gräsrotsnivån eller tillräckligt konkretiserade för att de ska förstå hur de ska arbeta med den i praktiken. Det framkommer ur resultatet att särskilt informanterna på lokal nivå har svårt att förstå hur beslutsfattarna först kan ge verktyg till verkställarna för att sedan ta bort dem. Då regler och förutsättningar för ungdomsgarantin ändras kan man anta att implementeringsprocessen och förståelsen kring den försvåras.

Enligt Vedung (1998) går *förstå* och *kunna* ihop. Han menar att ifall man förstår implementeringen leder det till att man kan implementera. Dock upplever de flesta av informanterna att det är svårt att kunna implementera ungdomsgarantin eftersom de minskade resurserna och den kortsiktiga planeringen sätter käppar i hjulet för verkställarna. För att kunna implementera är det viktigt att relevanta aktörer får tillräcklig med information om hur insatsen ska implementeras. Detta upplever särskilt informanterna på lokal nivå att de inte fått. Då kan man fråga sig hur ungdomsgarantin ska ge effekt på samhället ifall de aktörer som arbetar i

praktiken med ungdomsgarantins målgrupp inte får rätt information? Detta leder till att det blir svårt för dem att kunna implementera den i praktiken. Informanterna på regional nivå upplever att de kan implementera den eftersom de har den informationen de behöver och tycker informationsflödet har fungerat bra. Men de menar att de inte kan implementera på grund av begränsade ekonomiska resurser. Man kan konstatera att information är viktigt i en implementeringsprocess, men ifall det inte finns pengar till förverkligandet stagnerar processen. Därför kan man konstatera att tillräckliga ekonomiska resurser är nyckeln till en framgångsrik implementeringsprocess.

Den sista komponenten, att *vilja* implementera, är inte lika lätt att svara på eftersom den inte är lika konkret och handlar om verkställarnas motivation. Men eftersom vissa av informanterna upplever att ungdomsgarantin inte är realistisk så kan man tolka det som att de i vissa sammanhang inte är villiga att implementera den. Enligt Socialstyrelsen (2012) bir verkställare motiverade att vilja arbeta med en insats då den ger positiva resultat på samhället. I detta fall anser många informanter att de inte kan arbeta med den på grund av orsakerna som nämndes ovan, såsom minskade ekonomiska resurser. Det i sig bidrar till att de inte vill arbeta med den. Några informanter upplever även att ungdomsgarantin nedmonteras och att den inte finns längre. Detta kan även bidra till att vissa inte vill implementera ungdomsgarantin eftersom de är omotiverade då de ser att den inte ger önskade effekter på samhället. En annan förklaring till att verkställarna är omotiverade till att genomföra ungdomsgarantin kan bero på att den nuvarande regeringen har skärt ner kraftigt i statsbidragen för ungdomsgarantin, från 60 miljoner euro per år till 10 miljoner euro per år mellan åren 2016–2018 (Statsrådets kansli, 2015).

Man kan konstatera att hindren som informanterna lyfter stöds av implementeringsteorin. Dock är det intressant att Sannerstedet (2001) menar att det är svårt att undgå problem eller hinder i en implementeringsprocess. Han menar att det hör till att det uppkommer problem under implementeringsprocessens gång. Därför borde man inte vara förvånad över att problem finns inom ungdomsgarantins implementering. Men som Socialstyrelsen (2012) skriver underlättas en implementeringsprocess ifall det som implementeras är anpassat till sammanhanget och till organisationens regler och värderingar. Eftersom ungdomsgarantin genomförs av kommunerna som har olika förutsättningar ger den olika effekter på samhället. Då reglerna kring ungdomsgarantin är väldigt allmänt skriva kan man fråga sig ifall det ens är möjligt att genomföra ungdomsgarantin och anpassa den till sammanhanget? Eller kanske det blir lättare att genomföra ungdomsgarantin i olika kommuner som har olika förutsättningar då den är löst

skriven och på det viset får kommunerna mera handlingsutrymme att genomföra den? Å andra sidan krävs det en ordentlig styrning i en stor implementeringsprocess, vilket ungdomsgarantin är. Så som vissa informanter upplevde det har ungdomsgarantin kommit och gått och att det inte är något som man diskuterar längre. Kanske kommunerna/städerna skulle behövt mera tydlig styrning vilket eventuellt skulle ha lett till att ungdomsgarantin nått bättre resultat? För som det framkommer ur implementeringsforskningen har styrning en väsentlig roll i implementeringsprocessen (Sannerstedt, 2001). Man kan tolka det som att informanterna menar att beslutsfattarna har varit tydliga med hur mycket pengar kommunerna ska få för att kunna genomföra ungdomsgarantin. Men styrningen om hur de ska göra i praktiken för att uppnå ungdomsgarantins målsättningar har inte varit lika tydlig.

Man kan även tolka det som att vissa delar av ungdomsgarantins implementeringsprocess har uppfyllts, medan vissa delar har fallerat. Enligt Fixsen m.fl. (2005, refererad i Olsson & Sundell, 2008) finns det sex steg i en implementeringsprocess, dessa nämns på s. 20 i avhandlingens kapitel 4.4. Man kan anta att det första steget, där man kartlägger om en förändring behövs, har uppfyllts. I detta fall har beslutsfattarna ansett att det finns ett problem som måste åtgärdas: ungdomsarbetslöshet och utslagning bland unga. Även steg två har uppfyllts eftersom man tydligt marknadsfört ungdomsgarantin på olika evenemang med mera, det vill säga upplyst samhället. Trots det har målgruppen, baserat på att informanterna upplever att ungdomarna anser att ungdomsgarantin är komplicerad, svårt att förstå vad den innebär. Det tredje steget kan man tolka som om det har delvis uppfyllts. Planeringsarbetet för vilken metod som är bäst har visserligen påbörjats, men som det framkommer i kapitel 4.4. är det viktigt att verkställarna är motiverade och känner att de har rimliga krav på sig från beslutsfattarna. Man kan tolka det som att vissa informanter upplever att kraven som ställs på dem i arbetet med ungdomsgarantin inte är särskilt verklighetsförankrade eftersom de upplever att ungdomsgarantin inte är realistisk utformad. Även steg fyra har bara delvis uppfyllts, eftersom vissa av informanterna upplever att de inte fått tydlig information om hur de ska jobba med ungdomsgarantin. Däremot anser informanterna från regional nivå att de har fått bra information om hur de ska göra. Som det framkommer i steg fyra i kapitel 4.4. är det viktigt att beslutsfattarna ger återkoppling till verkställarna om deras arbete, eftersom detta leder till mer självförtroende och höjer motivationen. Detta har inte uppfyllts bland informanterna på lokal nivå, vilket kan anses som ett hinder i ungdomsgarantins implementeringsprocess. Steg fyra tangerar steg fem, vilket innebär att beslutsfattarna ska handleda verkställarna under implementeringsprocessen. Återigen kan man tolka det som om detta steg inte har uppfyllts helt eftersom vissa av informanterna upplever att de har blivit lämnade åt sitt öde i arbetet med ungdomsgarantin. Det

sjätte och sista steget verkar det som om informanterna menar att ungdomsgarantin motarbetar, eftersom syftet med steg sex är att fokusera på ett långsiktigt arbetssätt med metoden som implementeras. Däremot anser många informanter att ungdomsgarantin saknar långsiktig planering och att nya projekt implementeras fastän de tidigare projekten fortfarande är under arbete. För som det framkommer i steg sex så kan det göra mer skada än nytta för implementeringen om man ändrar metoden innan den är implementerad. (Olsson & Sundell, 2008) Man kan tolka det som om informanterna, oavsett nivå, anser att ungdomsgarantin är kontraproduktiv i vissa sammanhang då den motarbetar sitt eget syfte. Att man genomför projekt på projekt medan man på samma gång skär ner i statsbidragen skapar en situation där inget projekt går att genomföra. Detta handlingssätt får förstås negativa konsekvenser på ungdomsgarantins genomförande.

Enligt Vedung (1998) finns det åtta stycken implementeringsfaktorer, dessa nämns i avhandlingens kapitel 4.2.4. på s. 16. I den första faktorn, historien bakom insatsen, framkommer det olika faktorer som påverkar implementeringen. Vedung nämner bland annat att ifall en implementering har politiskt stöd är det större chans att den når bättre resultat. I detta fall har ungdomsgarantin fått stöd från politiskt håll, och som det har nämnts tidigare är ungdomsgarantin ett av regeringen Sipiläs 26 stycken spetsprojekt. Men trots det har, enligt informanterna, ungdomsgarantin inte uppfyllt sina mål. Det beror högst troligen på att informanterna upplever att de har för lite ekonomiska resurser att genomföra ungdomsgarantin. Och som Sannerstedt (2001) nämner är det viktigt för implementeringen att den försäkras med tillräckliga resurser. Vedung (1998) menar även att små insatser är bättre än stora, eftersom stora insatser är svårare att genomföra i praktiken. Man kan anse att i detta fall stämmer det och att det kan vara en orsak till varför ungdomsgarantin, som är ett stort nationellt projekt, är svår att förverkliga. En fjärde delfaktor som Vedung lyfter fram är att en implementering gynnas av uppmärksamhet. Ungdomsgarantin har marknadsförts på en del olika ställen och evenemang, såsom Know How-mässor och via TE-byrån och ungdomsverkstäder. Men trots detta menar informanterna i denna studie att ungdomarna inte förstår ungdomsgarantin. Man kan konstatera att trots att en insats får mycket uppmärksamhet bland allmänheten behöver det inte alltid leda till att den lyckas, för ifall den är otydligt beskriven har inte uppmärksamheten lika stor genomslagskraft. Detta tangerar den andra implementeringsfaktorn, insatsens överskådlighet, och den fjärde implementeringsfaktorn, mottagarna av insatsen. Om insatsen är överskådlig och aktörer inom implementeringen inte förstår hur insatsen ska förverkligas kan man snabbt konstatera att detta inte gynnar implementeringsprocessen. Detta upplever vissa av informanterna, speciellt de på lokal nivå.

Enligt Vedung (1998) har en insats svårt att nå resultat om programmet inte används i den utsträckning man önskat. Enligt Vedung kan det bero på att brukarna upplever insatsen som diffus. Detta bekräftas av informanterna på lokal nivå som menar att de förstår varför ungdomarna kan uppleva ungdomsgarantin som svårtolkad eftersom den innehåller många regler och som har en tendens att ändras. Detta kan ses som ett ytterligare hinder för ungdomsgarantins implementering. Däremot anser informanterna på regional nivå att man förväntar sig att ungdomsgarantin ska vara byråkratisk fastän den inte behöver vara det i alla sammanhang. I det sammanhanget kan man skönja en skillnad i svaren mellan informantgrupperna. Vedungs åttonde insats, omgivningen, avser hur andra aktörer i samhället som inte är delaktiga i implementeringen påverkar resultatet. Ett exempel som Vedung nämner är massmedia som kan påverka implementeringens resultat. Detta kan konstateras även i detta fall där vissa av informanterna menar att enligt massmedia kan det upplevas som att det är enbart myndigheterna som råder för att ungdomsgarantin inte når sina utsatta mål. Självklart finns det andra komponenter som påverkar att inte ungdomsgarantin nått sina mål, såsom den allmänna arbetssituationen på arbetsmarknaden som även några av informanterna menar är ett hinder för ungdomsgarantin. Detta tangerar Vedungs sjunde implementeringsfaktor, alltså hur mycket marknaden styr implementeringens resultat. I detta fall kan konstateras att den i högsta grad styr ungdomsgarantins resultat. För om det inte finns tillräckligt med jobb på arbetsmarknaden är det väldigt svårt för ungdomsgarantin att uppnå sina målsättningar och ge effekter på samhället.

Resultaten från intervjuerna i denna avhandling stärks av andra forskningar som gjorts inom området. I några sammanhang kan man se tydliga likheter i mina resultat och i Henna Tukiainens (2013) resultat. I Tukiainens pro gradu-avhandling framkommer det att vissa av tjänstemännen som hon intervjuade upplevde att de hade fått tillräckligt information om vilka roller kommunen och staten har i ungdomsgarantins förverkligandeprocess, medan vissa upplevde att de inte hade fått det. Detta tangerar mina informanternas tankar om att det har varit otydligt vilka roller beslutfattare och verkställare har i ungdomsgarantins implementeringsprocess. Andra resultat som Tukiainen nämner är bland annat att några av hennes informanter upplever att informationsflödet mellan olika aktörer har varit bristfälligt. Detta kan även konstateras i mitt fall där vissa av informanterna anser att informationsflödet har varit bristfälligt vilket har lett till att vissa av dem inte vet hur ungdomsgarantin ska implementeras. I Anu Hellesuos (2014) pro gradu-avhandling nämner hennes informanter att ungdomsgarantin har bidragit till att man lyft upp ungdomsärenden i kommunen och inom politiken. Detta anser även en del av mina informanter som en stor fördel med

ungdomsgarantin. I både Tukiainens och Hellesuos resultat framkommer det att det borde finnas mer resurser, både ekonomiska och personalresurser, för att ungdomsgarantin ska ha större chans att lyckas. Detta styrks i allra högsta grad av denna avhandling, eftersom det är det mest återkommande tema som informanterna nämner. Även det minskade antalet TE-byråer nämns i Ahonen-Walkers & Pietikäinens (2014) kapitel. De menar att TE-byråerna leder till att avståndet mellan byråerna och ungdomarna ökar, vilket i sin tur resulterar i att servicen de ska erbjuda blir bristfällig eller överförs till nättjänster. I slutändan påverkar detta ungdomarna och ungdomsgarantin negativt. Detta anser även en stor del av mina informanter, vilket framkommer tydligt i resultaten där vissa upplever att det minskade antalet TE-byråer direkt påverkar ungdomsgarantin negativt eftersom det blir svårare för ungdomarna att få personligt stöd och hjälp. Vissa av informanterna i min studie menar att detta bidrar till att ungdomarna blir utslagna eftersom de inte behöver träffa någon professionell person.

Som jag skrev i kapitel 6.2. valde jag att göra en uppdelning i materialet: aktörer från lokal nivå och aktörer från regional nivå. Detta för att jag förväntade mig att jag skulle skönja tydliga skillnader bland de två informantgruppernas svar. Dock kan skillnader mellan informantgrupperna inte förklaras i alla sammanhang eftersom det är i relativt få fall man kan se tydliga skillnader mellan grupperna. I vissa sammanhang finns det tydliga likheter och skillnader i svaren medan det i andra inte finns. Detta leder till att man inte kan generalisera att lokala och regionala aktörer upplever ungdomsgarantin totalt olika beroende på vilken nivå de arbetar på. I överlag är informanterna inom den lokala nivån relativt eniga i de flesta sammanhang. De ger huvudsakligen liknande svar på frågorna fastän de arbetar i olika städer i Österbotten, vilket skulle kunna leda till att de ger olika svar. Detta beror sannolikt på att de arbetar på samma nivå inom förvaltningen. Däremot varierar svaren inom informantgruppen som arbetar på regional nivå. Orsaken till att variationen är större inom den ena gruppen kan bero på att informanterna på regional nivå arbetar på olika positioner inom förvaltningen där vissa har högre tjänster än andra. Det kan i sin tur påverka deras uppfattningar om ungdomsgarantins implementering. Utgående från resultaten har vissa av informanterna på regional nivå ofta liknande svar som de på lokal nivå. Sammanhang där informanterna på regional nivå skiljer sig åt är bland annat angående kommunens/stadens resurser, där vissa anser att kommunen/staden absolut inte har resurser medan en annan informant nämner att kommunen/staden i praktiken fått tilläggsresurser. Ett annat exempel på sammanhang där informanterna på regional nivå avviker från varandra är huruvida ekonomiska nedskärningar påverkar ungdomsgarantin. Där anser vissa att den är den mest betydande orsaken medan andra anser att det är läget på arbetsmarknaden som påverkar mest.

Jag förväntade mig i vissa sammanhang att de lokala informanterna skulle ställa sig mer kritiska till ungdomsgarantin är de på regional nivå, och enligt resultaten upplevs det även så. Det framkommer främst två sammanhang. Exempel på det är att informanterna på lokal nivå upplever att de inte har fått tydlig information om hur ungdomsgarantin ska förverkligas, medan informanterna på regional nivå upplever att informationen om detta har varit tydlig. Även huruvida informanterna upplever det har varit tydligt vilka roller beslutsfattare och verkställare har i implementeringsprocessen skiljer sig mycket mellan informantgrupperna. I de fallen kan man tydligt skönja att informanterna på lokal nivå kritiserar ungdomsgarantin i högre utsträckning än vad de på regional nivå gör. Ett annat sammanhang där man kan skönja olikheter mellan informantgrupperna är huruvida ungdomsgarantin är byråkratisk. Där anser informanterna på lokal nivå att den är byråkratisk och svår att förstå. På regional nivå nämner informanterna däremot att många förväntar sig att den ska vara byråkratisk trots att den inte behöver vara det.

Sammanhang där båda informantgrupperna visar likheter i svaren är främst angående ekonomiska nedskärningar och sektorsövergripande samarbete. Där anser en klar majoritet av alla informanter att ekonomiska nedskärningar påverkar och att det sektorsövergripande samarbetet fungerar bra. De flesta informanter oavsett nivå anser att det minskade antalet TE-byråer påverkar ungdomsgarantin negativt, även om informanterna på regional nivå anser att läget i Österbotten inte är problematiskt. Majoriteten av informanterna menar att ökade nätbaserade tjänster påverkar ungdomsgarantins genomförande negativt. De flesta upplever även att ungdomsgarantin inte omfattar alla ungdomar i samhället.

Som Trost (2010) skriver finns det ingen tydlig skillnad mellan validitet och reliabilitet i kvalitativ forskning eftersom de överlappar varandra. Och eftersom detta är en kvalitativ undersökning som består av relativt få informanter kan man inte generalisera resultaten och fastställa att resultaten gäller för en stor grupp. Man bör ha i beaktande att dessa resultat är mina åtta informanters subjektiva upplevelser om ungdomsgarantins implementering. Man ska se det som att undersökningen syftar till att skönja intressanta mönster och iakttagelser bland detta sampel. Det som jag upplever som mest lärorikt i min intervjuroll var att få vara ute på fältet och få en personlig kontakt med mina informanter. Utöver det var det bra att ha besöksintervjuer eftersom jag kunde kontakta informanterna efteråt ifall jag upplevde att något från intervjun var oklart.

Reliabiliteten i denna avhandling anser jag vara relativt hög. Även om det var första gången jag hade en central forskarroll i ett stort arbete så anser jag att jag gjorde mitt bästa i rollen. Jag gav

informanterna mycket utrymme att få tänka i lugn och ro på sina svar och strävade alltid efter att de skulle vara i centrum. Reliabiliteten är också hög på grund av att alla informanter fick i det stora hela samma frågor att besvara i och med att intervjuerna fortskred enligt intervjuguiden. Eftersom informanterna arbetar på olika arbetsplatser så var det omöjligt att få alla intervjumiljöer exakt likadana. Därför ville jag att intervjuerna skulle äga rum vid informanternas arbetsplats för att försöka uppnå så likadana miljöer som möjligt. Men eftersom människor inte är statiska och kan ändra uppfattningar kan reliabiliteten vara lägre om exempelvis några år. På basen av tydligheten i informanternas svar upplever jag att validiteten i avhandlingen är hög. Även om det var utmanande att formulera tydliga och icke-styrande intervjufrågor anser jag att kvalitén på intervjufrågorna är goda.

9. Avslutning

I detta avslutande kapitel diskuterar jag mina förväntade hinder, övergripande slutsatser och avhandlingens syfte. Jag ger även förslag på framtida forskning inom detta område.

Vad man kan konstatera är att implementering är ett komplext fenomen där många faktorer har en viktig funktion. En implementering kräver mycket planering och samarbete med andra aktörer i samhället. För att implementeringen ska vara framgångsrik bör verkställarna vara kunniga, motiverade samt ha de resurser som krävs för att kunna genomföra förändringsarbetet eftersom det kan ta några år tills den är fullföljd. Utöver det är det viktigt att ledarskapet, exempelvis från beslutsfattarnivån, och målsättningarna är tydliga så att det inte blir missförstånd under processens gång.

Mina förväntade hinder i ungdomsgarantins implementeringsprocess formulerades i kapitel 4.5. på sidan 26. Vad man kan konstatera är att de förväntade hindren delvis stöds av resultaten. Det första förväntade hindret som formulerades var att jag förväntade mig att informanterna upplevde de ekonomiska nedskärningarna som ett allvarligt hinder. Eftersom informanterna uppger det som det största hindret kan man i denna studie konstatera att så är fallet. Det andra förväntade hindret som formulerades var att antalet minskade TE-byråer påverkar ungdomsgarantins genomförande. Man kan fastslå att även det stämmer i detta fall, även om informanterna ser olika på hur situationen är i Österbotten. Det tredje hindret som jag förväntade mig var att ungdomsgarantin inte var tillräckligt långsiktigt planerad. Detta stämmer eftersom informanterna upplever att det kommer nya projekt fastän äldre projekt fortfarande är under arbete. Huruvida det finns för många aktörer i ungdomsgarantins implementeringsprocess, som var ett av mina förväntade hinder, stämmer delvis. Eftersom ungdomsgarantin är en stor nationell insats kräver den många aktörer. Och som det framkommer i resultatdelen upplever alla informanter att det sektorsövergripande samarbetet fungerar utmärkt. Detta är en mycket positiv iakttagelse. Dock nämner de att många aktörer blir ett hinder när man måste följa sekretessen eftersom den kan leda till att informationen om en viss ungdom går långsamt framåt i de olika nätverken.

De två sista hindren som jag formulerade i kapitel 4.5. var att ungdomarna och verkställarna upplever ungdomsgarantin som byråkratisk. I denna studie har inte ungdomar intervjuats, men hindret uppfylls delvis utgående från resultaten. Detta eftersom informanterna på lokal nivå anser att ungdomarna upplever ungdomsgarantin som byråkratisk. Detta beror säkerligen på att de lokala informanterna ser ungdomsgarantin som orealistisk och diffus. På regional nivå

nämner informanterna att ungdomar och andra aktörer på gräsrotsnivån förväntar sig att den ska vara byråkratisk. Detta tycker jag är en intressant iakttagelse och som man bör ha i åtanke innan man kritiserar ungdomsgarantin. Att informantgrupperna tycker olika baseras säkerligen på att de upplever informationsflödet med beslutsfattarna väldigt olika. Det hindret som förvånade mig mest var den tydliga skillnaden mellan informantgruppernas svar angående informationsflödet och huruvida rollerna är tydligt utsatta mellan beslutsfattare och verkställare. Utgående från tidigare forskning har jag förstått att i vissa delar av landets kommuner upplevs detta som ett problem, såsom det framkommer i Tukiainens (2013) pro gradu-avhandling. Men jag blev ändå överraskad över att skillnaden var så tydlig mellan informanterna på lokal nivå och regional nivå oavsett var i Österbotten de arbetade.

Man kan dra slutsatsen att ungdomsgarantin kommer att behövas i framtiden, fastän man kan uppleva det som att den håller på att försvinna på grund av kraftiga ekonomiska nedskärningar. Men jag anser att den är motiverad eftersom den försöker motarbeta de aktuella samhällsproblemen: ungdomsarbetslöshet och utslagning. Ett annat resonemang kring varför den kommer behövas i framtiden är på grund av de nedskärningar som görs idag inom välfärdssystemet. Detta kommer att leda till att fler ungdomar är i behov av de tjänster som ungdomsgarantin erbjuder. Hur den ska vara utformad och vad som ska garanteras är ungdomarna kräver dock en noggrann fundering, för ifall man garanterar något bör man hålla vad man har lovat och framför allt inte ändra på fungerande service (Pressman & Wildavsky, 1984). Som Pressman & Wildavsky (1984) menar bör man inte ha för höga förväntningar på statliga projekt eftersom de är komplexa att genomföra. Eftersom man har haft höga förväntningar på ungdomsgarantin kan detta vara en teori till att massmedia starkt har kritiserat ungdomsgarantin. Men som det även framkommer i resultatdelen bör man ha i åtanke att ungdomsgarantin har svårt att nå positiva resultat ifall vissa ungdomar väljer att inte ta emot den hjälpen som den erbjuder.

En annan slutsats man kan dra är att det behövs förändringar i ungdomsgarantin och dess implementeringsprocess. Först av allt borde ungdomsgarantin omfatta alla ungdomar i praktiken. Enligt resultatet omfattas inte alla ungdomar av ungdomsgarantin, trots att det är dess syfte. Man kan tolka att, såsom även Ahonen-Walker & Pietikäinen (2014) upplever, ungdomsgarantin gagnar vissa ungdomar som inte upplever att de har särskilda problem i studier eller arbetslivet och som hör till den grupp av ungdomar som inte löper stor risk att hamna utanför systemet. Dessa ungdomar ska naturligtvis ha rätt att omfattas och använda sig av ungdomsgarantins tjänster, men ungdomsgarantin borde utvecklas så att den når de

ungdomar som befinner sig i den största riskgruppen, det vill säga de ungdomar som redan är utslagna eller de ungdomar som har någon form av psykisk ohälsa.

Utöver mera ekonomiska resurser, långsiktig planering och mer personalledd handledning vid TE-byråerna borde även informationsflödet mellan olika aktörer utvecklas och bli smidigare, speciellt mellan den lokala nivån och beslutsfattarna. Dessutom borde datasystemen samordnas till någon form av enhetligt system som skulle verka främjande för ungdomsgarantin och den enskilde ungdomen. Detta eftersom sekretessen i dagsläget upplevs som ett problem i de olika nätverken. Man borde även konkretisera ungdomsgarantins målsättningar så att verkställarna och målgruppen förstår vad den innebär och hur de ska jobba med den respektive använda sig av den. En annan faktor som kanske skulle underlätta implementeringen är att ge mer utrymme åt nätverksperspektivet implementeringsprocessen. Med nätverksperspektivet avses att även andra aktörer än politiker får vara med i utformningen av implementeringsprocessen. Detta anser jag skulle vara bra eftersom ungdomsgarantins implementeringsprocess innefattar många olika aktörer. Exempel på andra aktörer är kommunala tjänstemän och intresseföreningar och frivilligorganisationer som i någon mån arbetar med ungdomsgarantin. Detta tror jag skulle vara positivt för implementeringsprocessen eftersom närbyråkraterna och organisationer på gräsrotsnivå kan komma med konkreta idéer som gynnar ungdomsgarantins implementering.

Baserat på resultaten i denna avhandling anser jag att syftet, alltså att undersöka huruvida det finns hinder i ungdomsgarantins implementeringsprocess, har uppfyllts. Jag anser att avhandlingen har gett intressanta resultat om informanternas tankar inom detta forskningsområde. Fastän det inte framkommer så många nya hinder ur resultaten, så stärker studien de hinder i ungdomsgarantins implementeringsprocess som framkommit i andra undersökningar. Därför borde min avhandling och andras inom området vara tillräcklig vetenskaplig evidens på att något borde utvecklas inom ungdomsgarantins implementering. Mitt mål är att avhandlingen kan bidra till samhällsdebatten om ungdomsgarantin i framtiden och inspirera andra studerande och forskare att skriva pro gradu-avhandlingar och forskningar inom detta intressanta och högaktuella område.

Eftersom tre år har gått sedan ungdomsgarantins implementering påbörjades och behövlig data börjar finnas tillgängligt är ett förslag till framtida forskning att göra en kvantitativ studie om detta för att i större utsträckning kunna generalisera resultatet. I den sortens studie skulle det också vara intressant att ha med flera olika aktörer, såsom beslutsfattare på ministerienivå. En annan framtida studie är att intervjua målgruppen, ungdomarna, om hur de uppfattar ungdomsgarantin. En annan typ av studie där man jämför olika länders ungdomsgaranti är också

ett intressant tema. Exempelvis kan man jämföra några svenska kommuners ungdomsgaranti med finländska kommuners ungdomsgaranti för att skönja likheter och skillnader i implementeringen och eventuellt få tips på hur man kunde utveckla den.

Avslutningsvis vill jag tacka mina handledare, Sari Pikkala och Marko Joas, och docent Pia Nyman-Kurkiala, ämnesansvarig i ungdomsvetenskap vid Åbo Akademi. Tack för er profession, ert stöd och er hjälp under pro gradu-avhandlingens process.

Litteraturförteckning

- Ahonen-Walker, M., & Pietikäinen, R. (2014). Nuorisotakuu – kermankuorintaa ja tyhjiä lupauksia? I A. Gretschel, K. Paakkunainen, A-M. Souto & L. Suurpää (toim.), *Nuorisotakuun arki ja politiikka* (s. 69–73). Helsinki: Nuorisotutkimusseura/Nuorisotutkimusverkosto. Från http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/nuorisotakuun_arki_ja_politiikka.pdf
- Arbets- och näringsministeriet. (2014). *De nya arbets- och näringsstjänsterna*. Hämtad 2 januari 2015, från Arbets- och näringsministeriet, https://www.tem.fi/sv/arbete/arbetskrafts-_och_foretagstjanster/de_nya_arbets-_och_naringstjansterna
- Arbets- och näringsministeriet. (2013). *Få jobb med Sanssi-kortet för unga!* Hämtad 14 januari 2016, från Arbets- och näringsministeriet, http://www.te-tjanster.fi/te/sv/arbetssoekande/unga/borja_jobba/sanssi_kortet_for_unga/index.html
- Arbets- och näringsministeriet. (2013, april). *Genomförandet av ungdomsgarantin förutsätter nytt tänkande och förvaltningsövergripande samarbete*. Hämtad 27 april 2015, från Arbets- och näringsministeriet, http://www.tem.fi/sv/aktuellt/meddelanden/meddelandearkivet/ar_2013?113471_m=110016
- Arbets- och näringsministeriet. (u.å.). *Info om ungdomsgaranti*. Hämtad 23 april 2015, från Ungdomsgaranti, http://www.ungdomsgaranti.fi/sv/ungdoms_garanti/info_om_ungdomsgaranti
- Arbets- och näringsministeriet. (u.å.) *Nätverk och förverkligare*. Hämtad 23 april 2015, från Ungdomsgaranti, http://www.ungdomsgaranti.fi/sv/ungdoms_garanti/info_om_ungdomsgaranti/natverk_och_forverkligare
- Arbets- och näringsministeriet. (2016). *Servicepunkten Navigatorn erbjuder unga stöd och rådgivning på över 30 orter i landet*. Hämtad 13 mars 2016, från Arbets- och näringsministeriet, http://www.te-palvelut.fi/te/sv/skot_arenden_medoss/tetjanster/aktuellt/2016-01-26-01/index.html
- Arbets- och näringsministeriet. (2014). *Ungdomsgarantin*. Hämtad 11 april 2016, från Arbets- och näringsministeriet, <http://www.te-palvelut.fi/te/sv/arbetssoekande/unga/ungdomsgarantin/index.html>
- Arbets- och näringsministeriet. (2013, juni). *Ungdomsgaranti och tobaksprodukter diskuteras vid mötet för EU:s sysselsättnings- och socialministrar*. Hämtad 20 april 2015, från Arbets- och näringsministeriet, http://www.tem.fi/sv/aktuellt/meddelanden/meddelandearkivet/ar_2013/ungdomsgaranti_och_tobaksprodukter_diskuteras_vid_motet_for_eu_s_sysselsattnings-_och_socialministrar.110935.news
- Arbets- och näringsministeriet. (2016). *Österbottens TE-byrå*. Hämtad 11 april 2016, från Arbets- och näringsministeriet, <http://toimistot.te-palvelut.fi/sv/pohjanmaa>
- Bryman, A. (1997). *Kvantitet och kvalitet i samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.

- Ekengren, A. & Hinnfors, J. (2012). *Uppsatshandbok: hur du lyckas med din uppsats*. (2. uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Ervamaa, S. (2014). *Kohti onnistunutta nuorisotakuuta? Nuorten ja ammattilaisten näkemyksiä nuorisotakuun toteutuksesta ja kehittämisestä*. Onnistunut nuorisotakuu -hankkeen loppuraportti. Helsinki: Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry.
- Eurostat. (2016). *Youth unemployment rate (15-24 years old) - % of active population in the same age*, Hämtad 17 februari 2016, från Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=0&pcode=tips1m80&language=en>
- Finlands Kommunförbund. (2013, januari). *EU-nytt från Brysselkontoret*. Hämtad 27 april 2015, från Kommunförbundet, http://www.kommunerna.net/sv/sakkunnigtjanster/eu/bryssel/eu-nytt/EUnytt%202013/EU-nytt_1_2013.pdf
- Finlands officiella statistik (FOS): Arbets- och näringsministeriet, Arbetsförmedlingsstatistik. ISSN = 1797-3732. 2014:1, Arbetslösa arbetssökande och deras andel av arbetskraften per kommun 2013. Helsingfors: Arbets- och näringsministeriet (*hänvisat: 28 mars 2016*). Åtkomstsätt: <http://www.tem.fi/statistikpublikationer>
- Finlands officiella statistik (FOS): Arbets- och näringsministeriet, Arbetsförmedlingsstatistik. ISSN = 1797-3732. 2015:1, Arbetslösa arbetssökande och deras andel av arbetskraften per kommun 2014. Helsingfors: Arbets- och näringsministeriet (*hänvisat: 28 mars 2016*). Åtkomstsätt: <http://www.tem.fi/statistikpublikationer>
- Finlands officiella statistik (FOS): Arbets- och näringsministeriet, Arbetsförmedlingsstatistik. ISSN = 1797-3732. 2016:1, Arbetslösa arbetssökande och deras andel av arbetskraften per kommun 2015. Helsingfors: Arbets- och näringsministeriet (*hänvisat: 28 mars 2016*). Åtkomstsätt: <http://www.tem.fi/statistikpublikationer>
- Hellesuo, A. (2014). *Nuorisotakuu työpajatoiminnan mahdollisuutena ja haasteena*. (Pro gradu-avhandling, Tampereen Yliopisto, Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö). Från <http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/96416/GRADU-1418289673.pdf?sequence=1>
- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. London: Sage Publications.
- Hirsjärvi, S. & Hurme H. (1995). *Teemahaastattelu*. Helsinki: Gaudeamus
- Hirsjärvi, S. & Hurme H. (2001). *Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hudson, J. & Lowe, S. (2009). *Understanding the Policy Process*. (2. uppl.) The Policy Press and the Social Policy Association, Bristol UK.
- Hysing, E. & Olsson, J. (2012). *Tjänstemän i politiken*. (1. uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Institutet för hälsa och välfärd. (2016). *Statistik- och indikatorbanken Sotkanet.fi*. Hämtad 30 mars 2016, från Sotkanet.fi, <https://www.sotkanet.fi/sotkanet/sv/taulukko/?indicator=szZyjU-xsHaKAAA=®ion=szZ0ibdwMjUMN8nMSU->

xNgyJN7Y2crU20jO0Nsy0NjYBAA==&year=sy4rszbS0zUEAA==&gender=t&abs=f&color=f

- Johansson Lindfors, M-B. (1993). *Att utveckla kunskap – om metodologiska och andra vägval vid samhällsvetenskaplig kunskapsbildning*. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. (30th anniversary expanded ed.) New York: Russell Sage Foundation.
- Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Löfgren, K. (2012). *Implementeringsforskning – en kunskapsöversikt*. (Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö) Malmö stad. Från http://malmo.se/download/18.d8bc6b31373089f7d9800026373/1383647137359/Karl+L%C3%B6fgren_Implementeringsforskning.pdf
- Närings-, trafik- och miljöcentralen. (2016). *Uppföljning av ungdomsgarantin på Österbottens NTM-centrals område 2015*. Från https://www.ely-keskus.fi/documents/10191/2906375/Nuorisotakuun_seuranta_2015_pohjanmaa_sv.pdf/b1be6932-ac83-4fc2-8f03-64365054b062
- Olsson, T. & Sundell, K. (2008). Implementering steg för steg – vad säger forskningen?. I M. Roselius & K. Sundell (Red.), *Att förändra socialt arbete: Forskare och praktiker om implementering* (s. 30–56). Gothenburg: Gothia Förlag.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2015). *Etsivä nuorisotyö 2014*. Från http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/nuorisotyoen_kohteet_ja_rahointus/etsiva_nuorisotyo/liitteet/Etsivx_nuorisotyx_2015_08_06.pdf
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2015). *Työpajatoiminta 2014*. Från http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/nuorisotyoen_kohteet_ja_rahointus/tyoepajat/Liitteet/tyxpaja_raportti_2014_2015_08_06.pdf
- Preece, J., Rogers, Y. & Sharp, H. (2002). *Interaction Design: Beyond Human-Computer Interaction*. New York: Wiley.
- Premfors, R. (1989). *Policyanalys: kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A.B. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland: Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. (3. ed.) Berkeley: University of California Press.
- Regionförvaltningsverket. (2016). *Bildning*. Hämtad 4 april 2016, från Regionförvaltningsverket, http://www.avi.fi/sv/web/avi/opetus;jsessionid=41A986F713C50F7386B81AAA31618679?p_p_id=122_INSTANCE_aluevalinta&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_r_p_564233524_resetCur=true&p_r_p_564233524_categoryId=14406#.Vxiq_x_mLTI
- Regionförvaltningsverket. (2015). *Samordning av barn- och ungdomspolitiken i regionerna*. Hämtad 4 april 2016, från Regionförvaltningsverket, <https://www.avi.fi/sv/web/avi/lapsi->

ja-nuorisopolitiikan-alueellinen-

koordinaatio?p_p_id=122_INSTANCE_aluevalinta&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal
&p_p_mode=view&p_r_p_564233524_resetCur=true&p_r_p_564233524_categoryId=1
4406#.VzjV5PmLTIV

Regionförvaltningsverket. (2014). *Ungdom*. Hämtad 4 april 2016, från
Regionförvaltningsverket, <https://www.avi.fi/sv/web/avi/nuoriso#.VzjWdPmLTIU>

Regionförvaltningsverket. (2016). *Ungdomsverkstäder*. Hämtad 4 april 2016, från
Regionförvaltningsverket, https://www.avi.fi/sv/web/avi/avustukset-nuorten-tyopajatoimintaan?p_p_id=122_INSTANCE_aluevalinta&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_r_p_564233524_resetCur=true&p_r_p_564233524_categoryId=14406#.VzjXLfmLTIV

Regionförvaltningsverket. (2016). *Uppsökande ungdomsarbete*. Hämtad 4 april 2016, från
Regionförvaltningsverket, https://www.avi.fi/sv/web/avi/etsiva-nuorisotyopajatoimintaan?p_p_id=122_INSTANCE_aluevalinta&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_r_p_564233524_resetCur=true&p_r_p_564233524_categoryId=14406#.VzjV6vmLTIW

Resurscentret Föregångarna. (2012). *Verksamhetsberättelse 2012*. Från
<http://www.foregangarna.fi/upload/pdf/Verksamhetsberattelse%20RF%202012.pdf>

Revisionsverket. (2014). *Revisionsverkets ställningstaganden och viktigaste observationer*.
Från https://www.vtv.fi/files/4119/8_2014_Hantering_av_ungdomsarbetsloshet.pdf

Ronkainen, J. (2014). Mikä nuorisotakuussa ei toimi?. I A. Gretschel, K. Paakkunainen, A-M. Souto & L. Suurpää (toim.), *Nuorisotakuun arki ja politiikka* (s. 87–90). Helsinki: Nuorisotutkimusseura/Nuorisotutkimusverkosto. Från
http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/nuorisotakuun_arki_ja_politiikka.pdf

Rothstein, B. (2010). *Vad bör staten göra? om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Enskede: TPB.

Sannerstedt, A. (2001). Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken. I B. Rothstein (Red.), *Politik som organisation: förvaltningsetikens grundproblem* (s. 18–48) (3. uppl.). Stockholm: SNS Förlag.

Schüller, A. (2013, 12 maj). Ungdomsgarantin blev en flopp. *Hufvudstadsbladet*. Hämtad från
<http://www.hbl.fi>

Social- och hälsovårdsministeriet. (2015). *Förändringar i social- och hälsovården i anslutning till den nya socialvårdslagen*. Från
https://stm.fi/documents/1271139/1427058/social_och_halsovarden.pdf/94b7b1a2-7689-49b1-8139-b5f1dcdb6e7c

Statsrådet. (2011). *Barn och ungdomspolitiskt utvecklingsprogram 2012–2015*. Från
http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/nuorisopolitiikka/Kehittymisohjelma_2012-2015/Liitteet/BUU_programmet_nettisivuille270212.pdf

Statsrådets kansli. (2015). *Handlingsplan för genomförandet av spetsprojekten och reformerna i det strategiska regeringsprogrammet* (Regeringens publikationsserie, nr 14/2015). Helsingfors: Statsrådets kansli. Från

<http://vnk.fi/documents/10184/321857/Handlingsplan+f%C3%B6r+genomf%C3%B6rdet+av+spetsprojektet+och+reformen+i+det+strategiska+regeringsprogrammet.pdf/6190641a-cd4d-4391-b428-f53ea3bc16ee>

- Statsrådet. (2015). *Statsbudgeten 2016*. Från <http://budjetti.vm.fi/indox/download.jsp;jsessionid=E3C890BC825CF1DAB4FE199A1DD44E33?lang=sv&file=/2016/tae/hallituksenEsitysRuotsi/YksityiskohtaisetPerustelut/29/91/91.pdf>
- Sundell, K. & Soydan, H. (2008). Från kunskap till praktik. I M. Roselius & K. Sundell (Red.), *Att förändra socialt arbete: Forskare och praktiker om implementering* (s. 13-28). Gothia Förlag.
- Sverige. Socialstyrelsen (2012). *Om implementering*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Tampereen työllisyysportti. (u.å.). *Tähtäimessä työelämä*. Hämtad 14 april 2016, från Tampereen työllisyysportti , <http://www.tyollisyysportti.fi/typ/>
- Trost, J. (2010). *Kvalitativa intervjuer*. (4., [omarb.] uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Tukiainen, H. (2013). *Kunnat nuorisotakuun toteuttajina – Tampereen, Kangasalan ja Sastamalan edustajien näkemyksiä nuorisotakuun toteuttamisesta* (Pro gradu-avhandling, Tampereen Yliopisto, Johtamiskorkeakoulu). Från http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/94665/Tukiainen_gradu.pdf?sequence=1
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- ULA-kompetenscenter. (u.å.). *Detta är ULA 2.0*. Hämtad 26 mars 2016, från ULA-kompetenscenter, <http://www.ula.fi/detta-ar-ula-2-0/>
- ULA-kompetenscenter. (2013). *Svensk- och tvåspråkiga verkstäder*. Från <http://www.ula.fi/assets/Uploads/Ny-mapp/ULA-broschyr-4.6.2013-ntversion.pdf>
- Undervisningsministeriet. (u.å.) *Ungdomsarbete och ungdomspolitik – faktablad för ungdomsbranschen*. Från http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/Liitteet/UNGDOMSARBETE_OCH_POLITIK.pdf
- Undervisnings- och kulturministeriet. (u.å.). *Kommunernas ungdomsarbete*. Hämtad 20 april 2015, från Undervisnings- och kulturministeriet, http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/nuorisotyoen_kohteet_ja_rahoytus/kuntien_nuorisotyoe/?lang=sv
- Undervisnings- och kulturministeriet. (2015). *Nuorisolain uudistaminen* (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:16). Helsingfors: Statsrådets kansli. Från <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2015/liitteet/tr16.pdf?lang=sv>
- Undervisnings- och kulturministeriet. (u.å.). *Ungdomsgaranti*. Hämtad 24 april 2015, från Undervisnings- och kulturministeriet, <http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/nuorisopolitiikka/Nuorisotakuu/?lang=sv>

- Undervisning- och kulturministeriet. (u.å.). *Ungdomspolitik*. Hämtad 24 april 2015, från Undervisnings- och kulturministeriet, <http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/nuorisopolitiikka/?lang=sv>
- Undervisnings- och kulturministeriet. (u.å.). *Ungdomsverkstäder*. Hämtad 20 april 2015, från Undervisnings- och kulturministeriet, http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/nuorisotyoen_kohteet_ja_rahoytus/tyoepajat/?lang=sv
- Undervisnings- och kulturministeriet. (u.å.). *Uppsökande ungdomsarbete*. Hämtad 20 april 2015, från Undervisnings- och kulturministeriet, http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/nuorisotyoen_kohteet_ja_rahoytus/etsiva_nuorisotyoe/?lang=sv
- Ungdomslagen*. (72/2006). Hämtad 23 mars 2015, från Finlex, <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2006/20060072#L2P5>
- Valtakunnallinen työpajayhdistys ry. (2016). *Kort på svenska*. Hämtad 14 april 2016, från Valtakunnallinen työpajayhdistys ry, <http://www.tpy.fi/jarjesto/kort-pa-svenska/>
- Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. (2., [omarb. och utök.] uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Wiedersheim-Paul, F. & Eriksson, L.T. (1997). *Att utreda, forska och rapportera*. Malmö: Liber ekonomi/Almqvist & Wiksell.
- Winter, S. & Lehmann Nielsen, V. (2008). *Implementering af politik*. (1. utgåvan, 3. upplagan.) Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.

Bilaga 1

Intervjuguide

Inledningsfrågor

1. Kan du berätta om dina arbetsuppgifter?
2. På vilket vis arbetar din arbetsplats med ungdomsgarantin?
 - Hur många unga använder sig av era tjänster just nu? (fråga till informanter från ungdomsverkstäder)
3. Hur många arbetar med ungdomsgarantin/ungdomsfrågor inom er verksamhet?

Tema 1: Frågor om ungdomsgarantin

4. Är ungdomsgarantins syfte och mål realistiska?
 - Beroende på svar, på vilket vis?
5. Vad är det för typ av ungdomar som omfattas av ungdomsgarantin?
6. Finns det grupper som inte nås av ungdomsgarantin?
7. Finns det fördelar med ungdomsgarantin, i sådana fall vilka?
8. Finns det utmaningar med ungdomsgarantin, i sådana fall vilka?
9. Har ni kunnat nå bättre till ungdomarna i och med det uppsökande ungdomsarbetet?
 - Beroende på svar, på vilket vis? (fråga till informanter från ungdomsverkstäder)
10. Upplever ni att ungdomsgarantin har lett till förbättrade rehabiliteringstjänster för unga?
 - Beroende på svar, på vilket vis?
11. I massmedia har ungdomsgarantin fått kritik för att den är byråkratisk. Hur upplevs ungdomsgarantin på denna arbetsplats?
12. Ungdomsarbetslösheten har ökat i Finland trots att ungdomsgarantin har funnits till förfogande, vad beror det på?

Tema 2: Implementeringsfrågor

13. Gör ni uppföljningar på ungdomsgarantin?
 - Beroende på svar, på vilket vis?
14. Har ni fått tillräcklig och tydlig information om hur ungdomsgarantin ska förverkligas?
 - Beroende på svar, varifrån har ni fått informationen?

15. Har det sektorsövergripande samarbetet bidragit till förbättrad kommunikation med andra aktörer?

- Hur har det fungerat i praktiken?

16. Har det varit tydligt inom ungdomsgarantins implementeringsprocess vilka roller beslutfattare och verkställare har?

- Beroende på svar, på vilket vis?

17. Har kommunen/staden tillräckliga resurser för att genomföra ungdomsgarantin?

- Både ekonomiska resurser samt personalresurser.

18. Har de ekonomiska nedskärningarna påverkat ungdomsgarantins förverkligande i någon riktning?

- Beroende på svar, på vilket vis?

19. Har det minskade antalet TE-byråer påverkat ungdomsgarantins förverkligande i någon riktning?

- Beroende på svar, på vilket vis?

20. Har det funnits några hinder under implementeringsprocessens gång, i sådana fall vilka?

Avslutande frågor

21. Är ungdomsgarantin tillräcklig eller bör den utvecklas?

- I sådana fall hur?

22. Vad anser du en lyckad implementering av ungdomsgarantin kräver?

23. Har du något du vill tillägga?

Tack!

Bilaga 2

Information om pro gradu-avhandlingen och deltagande i intervju

Hej!

Jag heter Angelica Hagman och studerar magisterprogrammet i offentligt ledarskap vid Åbo Akademi. Våren 2016 skriver jag min pro gradu-avhandling som handlar om implementeringen av ungdomsgarantin. Syftet med avhandlingen är att kartlägga ifall det finns hinder i ungdomsgarantins implementeringsprocess. Avhandlingens metod är av kvalitativ art där jag kommer intervjuva ett antal tjänstemän som arbetar med ungdomsfrågor som därmed har insyn i ungdomsgarantin. Avhandlingens informanter arbetar på lokala ungdomsverkstäder runtom i Österbotten och på regionala myndigheter i Österbotten.

Deltagandet i intervjun är frivilligt och intervjun kan avbrytas när som helst. I intervjun kommer du vara anonym och intervjun kommer behandlas konfidentiellt. Intervjun kommer spelas in med en diktafon för att därefter transkriberas och analyseras. I avhandlingen kommer det framkomma i vilken kommun/stad du arbetar i samt i vilken typ av organisation. I avhandlingen kommer citat från intervjuerna att användas i resultatdelen, men utan att de kan kopplas till någon särskild person.

Hur länge intervjun väntas ta beror på intervjusituationen, men i det stora hela mellan 30 minuter och en timme. Jag är flexibel och kan anpassa mig enligt ditt schema. Om du har möjlighet att ställa upp på intervjun så kan du svara på detta mail eller ringa mig på nummer xxx-xxxxxxx. Hoppas du vill ställa upp på intervjun, och tack på förhand!

Med vänliga hälsningar,

Angelica Hagman